

N° 8309⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant mise en oeuvre 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 (règlement sur les services numériques)
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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(24.1.2024)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre le 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 (ci-après le « DSA ») et de modifier, dans ce même contexte, la loi modifiée du 14 août 2000 sur le commerce électronique (ci-après la « Loi e-commerce ») ainsi que la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence (ci-après la « Loi sur la concurrence »).

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'important travail de mise en œuvre du DSA, et insiste sur l'importance d'une mise en œuvre juste, transparente et proportionnelle, afin de protéger les intérêts des fournisseurs de services intermédiaires et de maintenir un environnement commercial sain.
- Elle salue le choix d'élaborer une loi autonome pour la mise en œuvre du DSA, mais suggère une codification des actes applicables aux services de la société d'information afin de faciliter pour les entreprises l'accès à ceux-ci.
- La Chambre de Commerce salue aussi l'introduction dans le Projet d'une clause d'évaluation qui permettra de revoir la gouvernance proposée, et éventuellement avancer une gouvernance alternative dans un souci d'efficacité et de rationalisation de coûts.
- Eu égard à la transformation numérique, il serait utile de considérer l'instauration future d'un régulateur national unique des activités numériques.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous la réserve de la prise en compte de ses remarques.

*

RESUME

Le Projet vise à mettre en œuvre le DSA, qui modifie la directive européenne sur le commerce électronique en établissant un cadre harmonisé pour les services en ligne, notamment en ce qui concerne la modération des contenus illicites et la transparence du service. Si la Chambre de Commerce salue le choix d'élaborer une loi autonome pour la mise en œuvre du DSA, choix permettant en effet de

donner plus de visibilité aux nouvelles règles, il n'en demeure pas moins que la lecture de l'ensemble des règles applicables à chaque catégorie des fournisseurs concernés étant dispersées au sein de nombreuses lois, est devenue un exercice fastidieux. La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité d'une codification des actes applicables aux services de la société d'information plus généralement, dispensés par les différents prestataires.

Selon le Projet, l'Autorité de la Concurrence sera désignée comme l'unique autorité compétente au Luxembourg aux fins de l'application du DSA et, partant, comme le coordinateur pour les services numériques. Elle sera par conséquent seule responsable de toutes les questions en lien avec la surveillance et l'exécution du DSA au Luxembourg, et assurera aussi la coordination au niveau national vis-à-vis de toutes les questions en découlant. Ainsi, les nouveaux pouvoirs conférés à l'Autorité de la Concurrence engendreront une charge de travail considérable qui nécessitera sans doute de ressources supplémentaires. Bien que l'Autorité de la Concurrence puisse être l'autorité de référence à ce stade pour la coordination au niveau national, le choix du législateur de ne pas désigner d'autorités compétentes, autres que l'Autorité de la Concurrence, peut interroger. Cependant, la Chambre de Commerce note que la clause d'évaluation prévue à l'article 31 du Projet permettra d'explorer l'opportunité de désigner d'autres autorités compétentes en plus du coordinateur pour les services numériques aux fins de l'application du DSA, ce qu'elle salue. Cela permettra éventuellement d'assigner à d'autres autorités sectorielles, les missions et secteurs présentant plus de proximités avec celles-ci, rationalisant par ce biais les coûts d'implémentation du DSA.

La Chambre de Commerce considère par ailleurs qu'il convient de faire d'ores et déjà la cartographie de l'écosystème numérique actuel, tout en anticipant les exigences découlant de la nouvelle réglementation européenne (par exemple, le futur règlement européen sur l'intelligence artificielle ou celui sur l'économie des données). Pour la Chambre de Commerce, il serait utile de considérer l'instauration future d'un régulateur unique des activités numériques.

Des chevauchements entre les obligations des fournisseurs de services intermédiaires en vertu de la réglementation sectorielle et celles du DSA, tant *ratione personae* que *ratione materiae*, sont observés. La Chambre de Commerce s'interroge sur la manière dont ces textes doivent être interprétés et appliqués, et souligne un problème de clarté et de sécurité juridique, sûrement attribuable à des instruments européens transposés ou mis en œuvre en droit luxembourgeois.

En complément des dispositions du Projet, la Chambre de Commerce recommande certaines dispositions spécifiques pour garantir l'indépendance de l'Autorité de la Concurrence, en matière de conflits d'intérêt et d'incompatibilités, ainsi que d'autres mesures (comme la tenue d'un registre de transparence documentant en temps réel les réunions avec les parties prenantes¹).

Tout en saluant les efforts de mise en œuvre du DSA, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance de limiter les informations demandées au strict nécessaire pour les objectifs de l'enquête, avec des mesures de sécurité rigoureuses pour protéger les données sensibles des entreprises lors de leur transmission et de leur stockage. Des délais réalistes pour les PME sont également nécessaires.

La Chambre de Commerce souhaite saluer le travail de mise en œuvre du DSA concernant les opérations d'inspection dans le cadre des pouvoirs d'enquête dévolus à l'Autorité de la Concurrence, tout en plaidant pour une mise en œuvre juste, transparente et proportionnelle de ces pouvoirs, afin de protéger les intérêts des fournisseurs de services intermédiaires et de maintenir un environnement commercial sain.

La Chambre de Commerce partage l'avis des auteurs du Projet sur le recours inévitable à des experts externes, mais souligne l'importance de développer un savoir-faire principalement interne aux autorités compétentes et au coordinateur pour les services numériques au titre du DSA, sans exclure les partenariats scientifiques ou même les initiatives multilatérales.

Enfin, la Chambre de Commerce relève certaines erreurs matérielles auxquelles il convient de remédier.

*

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

¹ Cf. commentaire de l'article 3 du Projet ci-dessous.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	- ²
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0 ³
Développement durable	+

Légende :

- ++ très favorable
- + Favorable
- 0 Neutre
- Défavorable
- très défavorable
- n.a. non applicable
- n.d. non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Ce Projet a pour objet de mettre en œuvre le DSA.

**A. Les objectifs du nouveau règlement européen
sur les services numériques et son contenu**

A titre de rappel, le DSA modifie la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique (ci-après la « Directive e-commerce »). Il constitue l'un des deux piliers du paquet des services numériques de l'Union européenne et a pour objectif d'établir un cadre européen harmonisé pour les services en ligne, notamment en matière de modération des contenus illicites et de transparence du service.

Le DSA repose sur les catégories de services intermédiaires de la société d'information définies précédemment par la Directive e-commerce, qu'il vise à moderniser, pour y inclure de nouveaux prestataires. Le DSA s'applique ainsi aux activités des prestataires de services intermédiaires regroupant, d'une part, le transport d'informations, le « caching » et l'hébergement, et, d'autre part, la sous-catégorie des services de plateforme en ligne (comme les réseaux sociaux ou les plateformes en ligne permettant aux consommateurs de conclure des contrats à distance avec des professionnels) de très grandes plateformes en ligne (ci-après les « VLOPs ») et de très grands moteurs de recherche en ligne (ci-après les « VLOSEs »). Selon les auteurs du Projet, le ministère de l'Economie a réalisé une analyse interne sur base des informations publiques lui ayant permis d'identifier environ 250 « plateformes » qui devront être surveillées par le coordinateur pour les services numériques luxembourgeois, sur la

² A titre d'illustration : les entreprises concernées devront, entre autres, mettre en place la gouvernance interne adéquate pour assurer leur conformité à leurs nouvelles obligations ; en ce qui concerne les fournisseurs de très grandes plateformes et de très grands moteurs de recherche en ligne, la Commission perçoit auprès d'eux une redevance de surveillance annuelle.

³ D'après la fiche financière annexée au Projet (cf. IV. Fiche financière), ce dernier ne comporte pas de dispositions dont l'application est susceptible de grever le budget de l'Etat, tout en observant qu'il est actuellement difficile d'évaluer l'impact du règlement sur le terrain luxembourgeois et que, en tout état de cause, les nouveaux pouvoirs de l'Autorité de la Concurrence engendreront une charge de travail supplémentaire qui nécessitera un renforcement en personnel de l'autorité à considérer dans le cadre de la procédure budgétaire 2024. Ainsi, il apparaît que le Projet aura dès lors bien un impact sur le budget de l'Etat, dont l'ampleur reste à déterminer.

base de certaines hypothèses de travail et des informations accessibles publiquement. La Chambre de Commerce s'interroge sur la terminologie employée dans l'exposé des motifs du Projet, mais elle comprend qu'il s'agit de se référer plutôt aux 250 fournisseurs de services intermédiaires, toutes catégories confondues.

Le DSA conserve généralement le principe de responsabilité atténuée des fournisseurs de services intermédiaires, laquelle a été instaurée par la Directive e-commerce en 2000, en confirmant par conséquent l'exemption conditionnelle de responsabilité de ces prestataires.

Au surplus, le DSA introduit des obligations de diligence applicables aux différentes catégories de fournisseurs de services intermédiaires susmentionnées, proportionnées en fonction de la taille, de la nature des activités concernées, de l'importance et du rôle des différents opérateurs au sein de l'actuel écosystème numérique et pouvant s'appliquer de manière cumulative, pour un environnement en ligne sûr et transparent. Il s'agit de cinq niveaux d'obligations de diligence asymétriques, incombant aux prestataires en fonction de la nature de l'activité concernée, et énoncées dans le chapitre III du DSA.

En outre, le DSA comprend des règles relatives à la mise en œuvre et l'exécution desdites obligations de diligence, ainsi que certaines dispositions finales.

B. La mise en œuvre du DSA au moyen du Projet

A titre liminaire, il convient de rappeler que le DSA, comme tout autre règlement européen au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est obligatoire dans tous ses éléments et applicable à tous les fournisseurs de services numériques d'intermédiaire, tels que visés par ledit règlement, opérant sur le territoire de l'Union européenne et selon le calendrier prévu à cet effet.

Les auteurs du Projet expliquent que celui-ci ne vise à mettre en œuvre que les mesures législatives nécessaires pour assurer la pleine effectivité des obligations incombant aux prestataires du numérique concernés par le DSA. En particulier :

- Le Projet vise à mettre en œuvre l'article 49, paragraphe 1^{er} du DSA en désignant l'Autorité de la Concurrence comme la seule et unique autorité nationale compétente aux fins de l'application du DSA, responsable de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution dudit règlement, et comme le coordinateur national pour les services numériques, responsable de toutes les questions en lien avec la surveillance et l'exécution du règlement, au titre de son article 49, paragraphe 2.
- Tandis que le coordinateur national pour les services numériques (ci-après le « CSN ») est directement investi, de par sa seule désignation, des pouvoirs d'enquête et d'exécution prévus par le DSA⁴, ce dernier exige⁵ que les Etats membres fixent des conditions et des procédures spécifiques pour l'exercice desdits pouvoirs. Ainsi, le Projet prévoit des procédures, analogues à celles que l'Autorité de la Concurrence connaît dans le domaine du droit de la concurrence, et calquées en partie sur celles suivies par la Commission européenne à l'encontre de VLOPs et des VLOSEs toujours dans le cadre du DSA.
- Le Projet vise à déterminer le régime des sanctions applicables en cas d'infractions au DSA par les fournisseurs concernés relevant de la compétence du CSN luxembourgeois.
- Au vu de l'attribution de nouvelles missions à l'Autorité de la Concurrence, le Projet vise également à modifier la Loi sur la concurrence.
- De plus, le Projet vise à abroger les articles 60 à 63 de la Loi e-commerce, lesquels correspondent aux articles 12 à 15 de la Directive e-commerce, désormais abrogés et remplacés par les articles 4,5,6 et 8 du DSA.

C. Le choix d'une loi autonome pour la mise en œuvre du DSA au Luxembourg

La Chambre de Commerce salue le choix d'élaborer une loi autonome pour la mise en œuvre du DSA, choix permettant en effet de donner plus de visibilité aux nouvelles règles, au lieu et place d'une énième modification de la Loi e-commerce.

⁴ Cf. art. 51, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 du DSA.

⁵ Cf. art. 51, paragraphe 6 du DSA.

De surcroît, la Chambre de Commerce considère que les règles s'appliquant à chaque catégorie des fournisseurs concernés sont éparpillées au sein de nombreuses lois, ce qui rend leur lecture, ou même l'accès à celles-ci, un exercice fastidieux. Il serait ainsi opportun de procéder ultérieurement à une codification des actes applicables en matière de services de la société d'information plus généralement.

D. Les désignations de l'autorité compétente et du CSN au Luxembourg

Selon l'article 49, paragraphe 1^{er} du DSA, il appartient aux Etats membres de désigner une ou plusieurs autorités compétentes comme responsables de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution dudit règlement (ci-après l'« Autorité Compétente » ou les « Autorités Compétentes »). Suivant le deuxième paragraphe de l'article précité, les Etats membres désignent une de ces Autorités Compétentes comme leur CSN, lequel sera responsable de toutes les questions en lien avec la surveillance et l'exécution du règlement dans l'Etat membre en question. Or, si un Etat membre a décidé d'assigner certaines missions ou certains secteurs spécifiques à des Autorités Compétentes autres que le CSN, ces autorités seront responsables de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution du DSA dans cet Etat membre, le CSN devant assurer, quant à lui, la coordination au niveau national vis-à-vis de ces questions et contribuer à une surveillance et une exécution, efficaces et cohérentes, du DSA.

Dans tous les cas, les Etats membres veillent à ce que leurs CSN disposent de toutes les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, y compris des ressources techniques, financières et humaines suffisantes pour surveiller correctement tous les fournisseurs de services intermédiaires relevant de leur compétence.

Selon le Projet, l'Autorité de la Concurrence sera désignée seule Autorité Compétente au Luxembourg et, partant, comme le CSN pour le Luxembourg. Au vu de l'article 49 du DSA précité, l'Autorité de la Concurrence sera ainsi seule responsable de toutes les questions en lien avec la surveillance et l'exécution du DSA au Luxembourg, et assurera la coordination au niveau national vis-à-vis de toutes les questions en découlant.

Au vu de ce qui précède, il est essentiel de s'assurer que l'Autorité de la Concurrence dispose de toutes les ressources nécessaires pour assumer seule le rôle d'Autorité Compétente responsable de toute question relative au DSA à l'égard de tout type de fournisseur de services intermédiaires, et puis le rôle de CSN, responsable de coordonner⁶ la mise en œuvre du DSA.

Pour ce qui est de cette dernière tâche de coordination, la Chambre de Commerce tout comme les auteurs du Projet, observe que l'Autorité de la Concurrence constitue déjà l'autorité de référence dans le cadre du règlement (UE) 2019/1150 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne (règlement « Platforms to Business ») et du règlement 2022/1925 sur les marchés numériques (« Digital Markets Act ») qui constitue le volet dit économique du paquet sur les services numériques. En outre, les pouvoirs d'enquête et d'exécution tels que prévus à l'article 51 du DSA présentent une similitude évidente à ceux dévolus à l'Autorité de la Concurrence dans son domaine de compétence, ce qui facilite en effet la gestion des aspects procéduraux. En tout état de cause, les nouveaux pouvoirs conférés à l'Autorité de la Concurrence en tant que CSN, engendreront une charge de travail considérable qui nécessitera de ressources supplémentaires (notamment, en termes de personnel).

La question des ressources techniques suffisantes devient encore plus complexe considérant le choix des auteurs de ne pas désigner d'Autorités Compétentes autres que l'Autorité de la Concurrence. La Chambre de Commerce s'interroge partant, suite à ce choix, quant à savoir si l'Autorité de la Concurrence est actuellement dotée des moyens suffisants au traitement de toute question relevant du DSA et par rapport à toutes les catégories de fournisseurs de services intermédiaires, en plus de la coordination de l'application du règlement au Luxembourg.

⁶ Dans l'exposé de motifs du Projet, il est fait mention que le CSN « sera chargé de contrôler et chapeauter la mise en œuvre du DSA, sans pour autant toucher aux compétences des autorités sectorielles déjà en place ». Or, il convient de souligner que, étant donné qu'une seule autorité nationale a été désignée comme Autorité Compétente aux fins de l'application du DSA, devenant d'office le CSN luxembourgeois, il n'y a pas lieu de « chapeauter » sa mise en œuvre au Luxembourg aux termes du Projet ; en l'espèce, les autorités sectorielles coopèrent avec le CSN, mais elles ne peuvent nullement surveiller l'exécution du DSA, faute de leur désignation par le Projet comme Autorités Compétentes.

Il convient à cet égard aussi de relever que certaines des missions ou secteurs relevant du DSA présentent actuellement une proximité plus marquée avec les domaines relevant de la responsabilité d'autres autorités nationales sectorielles. Par exemple, une grande convergence existe entre les missions actuelles de l'ALIA en matière de modération de contenus en ligne et de transparence du service quant à certains fournisseurs et les missions dictées par le DSA. Par conséquent, il aurait été intéressant de considérer de la désigner dès maintenant comme une Autorité Compétente sous le DSA (aux côtés de l'Autorité de la Concurrence) en lui assignant les missions de surveillance et d'exécution du DSA pour les acteurs qui sont déjà surveillés par l'ALIA à l'heure actuelle. En s'appuyant sur l'expérience et le know-how de l'application des textes sectoriels, l'ALIA aurait ainsi le pouvoir de surveiller également l'application du DSA et ce, de manière plus fluide qu'une simple concertation entre autorités (telle qu'actuellement prévue à l'article 23 du Projet) pourra offrir.

Au surplus, une telle désignation permettrait de rationaliser les coûts d'implémentation du DSA. Au lieu d'avoir deux équipes s'occupant des deux aspects du même sujet, pouvant engendrer des doublons en termes de personnel et de coûts budgétaires pour y parvenir, une seule autorité serait responsable de toute question quant aux missions lui étant assignées aux fins d'application du DSA, et rapporterait ultérieurement au CSN, seul à coordonner le travail de toutes les Autorités Compétentes nationales en lien avec le DSA. Ces remarques sont valables, *mutatis mutandis*, pour d'autres autorités nationales sectorielles engagées dans la lutte contre la diffusion de contenus illégaux sur internet, lesquelles pourraient également être désignées comme des Autorités Compétentes. La Chambre de Commerce note que la clause d'évaluation prévue à l'article 31 du Projet permettra d'explorer à l'avenir l'opportunité de désigner d'autres Autorités Compétentes en plus du CSN, ce qu'elle salue.

E. L'avenir de la surveillance de la réglementation du numérique au Luxembourg

Selon la clause de révision susmentionnée, le ministre de l'Economie évaluera si la gouvernance choisie dans le Projet est la mieux adaptée pour mettre en œuvre le DSA de manière efficace. Quelle serait alors la gouvernance la plus adéquate ? Pour répondre à cette question, la Chambre de Commerce considère qu'il conviendrait de faire d'abord la cartographie de l'écosystème numérique actuel, tout en anticipant les exigences découlant de la nouvelle réglementation européenne (par exemple, le futur règlement européen sur l'intelligence artificielle ou celui sur l'économie des données). Pour la Chambre de Commerce, il serait utile de considérer l'instauration future d'un régulateur unique des activités numériques.

De surcroît, il convient d'observer ici qu'un rapprochement constant entre l'audiovisuel et le numérique semble être en marche quant aux contenus offerts et leur traitement (modération, etc.) par les différents fournisseurs ; le digital semble ainsi transformer le secteur de l'audiovisuel en profondeur (personnalisation des contenus et des modes de consommation et de distribution, émergence du *streaming*). Tous ces développements plaident, selon la Chambre de Commerce, en faveur d'une analyse approfondie de tous ces aspects afin que le volet numérique avec tous ses acteurs, nouveaux et existants, soient couverts de manière optimale. Par ailleurs, il conviendra d'analyser à l'avenir quelle autorité devrait être désignée comme le régulateur unique aux fins de l'application du DSA et des autres textes applicables aux prestataires de la société d'information, l'ALIA étant *a priori* un acteur à considérer pour les raisons exposées ci-avant.

F. Articulation problématique avec les textes sectoriels et compétences

Il apparaît que certaines obligations incombant à des fournisseurs de services intermédiaires en vertu de la réglementation sectorielle se chevauchent avec des obligations relevant du DSA tant *ratione personae* que *ratione materiae*.

A titre d'exemple, les fournisseurs de plateforme de partage de vidéos en ligne peuvent être soumis aux obligations imposées par la loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques (ci-après la « Loi Médias »), et dans le même temps, certains parmi eux, tombant dans la catégorie de fournisseurs de services intermédiaires appartenant à la sous-catégorie d'« hébergeurs » (et même à celle de « plateformes en ligne » lorsque le contenu est stocké et puis diffusé au public) aux termes du DSA, peuvent être soumis également aux dispositions de ce dernier.

Ainsi, la Loi Média prévoit que les « fournisseurs de plateformes de partage de vidéos en ligne » relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg prennent les mesures appropriées pour protéger les mineurs des programmes, vidéos créées par l'utilisateur et communications commerciales audiovisuelles susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral, tels que l'utilisation d'outils permettant de vérifier l'âge ; ils doivent en outre inclure et appliquer dans leurs conditions de service les mesures prises en application de l'obligation susmentionnée⁷.

Le DSA prévoit à son tour que lorsqu'un service intermédiaire s'adresse principalement à des mineurs ou est utilisé de manière prédominante par des mineurs, le fournisseur de ce service intermédiaire explique les conditions et les éventuelles restrictions relatives à l'utilisation du service d'une manière compréhensible pour les mineurs. Les fournisseurs de plateformes en ligne accessibles aux mineurs mettent en place des mesures appropriées et proportionnées pour garantir un niveau élevé de protection de la vie privée, de sûreté et de sécurité des mineurs sur leur service.

Par conséquent, des obligations similaires (à savoir la prise de mesures et leur inclusion dans les conditions d'utilisation du fournisseur) incombent aux fournisseurs de plateforme de partage de vidéos en ligne (hors live-streaming) en vertu de deux instruments différents.

Or, la surveillance des prestataires concernés par la Loi Média est assurée par l'ALIA, alors que celle sous le DSA est assurée, en vertu du Projet, par l'Autorité de la Concurrence désignée comme seule Autorité Compétente au titre du DSA.

Il est certes indiqué que la ou les Autorités Compétentes et le CSN désignés par les Etats membres sous le règlement devront se coordonner et coopérer pour une application cohérente du règlement avec les autres autorités nationales assurant la surveillance et l'application des textes sectoriels, mais il n'en demeure pas moins que sur le point précité, deux autorités semblent être dotées du pouvoir de surveiller et infliger des sanctions pour la même obligation quant à certains fournisseurs, ce qui risque d'être problématique et de rajouter en toute hypothèse de la complexité, évitable.

Par ailleurs, la situation devient bien plus complexe en la présence de la compétence exclusive de la Commission européenne quant aux très grandes plateformes en ligne et très grands moteurs de recherche, pour les obligations qui ne s'appliquent qu'à eux en vertu du chapitre III, section 5 du DSA. A titre d'exemple :

Il ne peut pas être exclu qu'un fournisseur de plateforme de partage de vidéo en ligne soumis aux dispositions de la Loi Médias et du DSA (comme expliqué ci-avant) soit également désigné comme une très grande plateforme en ligne sous le DSA. Dans ce cas, il devra mettre en place des mesures d'atténuation des risques au titre du DSA, telles que l'adoption de mesures ciblées visant à protéger les droits de l'enfant, y compris la vérification de l'âge⁸. Dans le même temps, et conformément à la Loi Média⁹, il devra mettre en place et utiliser des systèmes permettant de vérifier l'âge des utilisateurs des plateformes de partage de vidéos en ce qui concerne les contenus susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs. Ainsi, alors que la surveillance et exécution de cette obligation sous le DSA doit être assurée exclusivement par la Commission européenne, la conformité du fournisseur à des obligations identiques lui étant imposées sous la Loi Média devra être assurée par l'ALIA.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la manière dont ces textes devraient être appliqués. Elle considère qu'un réel problème de clarté et sécurité juridiques existe, à l'origine duquel se trouvent certainement des instruments européens, transposés ou mis en œuvre en droit luxembourgeois. Dans un souci de sécurité juridique, il convient d'aider les entreprises à se conformer et de guider en conséquence les travaux au niveau européen en vue d'une amélioration de la législation européenne en la matière.

*

7 Ces obligations ressortent de la lecture de l'article 28septies, paragraphe 3, alinéa 3, point a), et son paragraphe 1^{er}, point a) de la Loi Médias et, à l'article 27ter, paragraphes 1^{er} et 2 de la même loi.

8 Cf. article 35, paragraphe 1^{er}, lettre j) du DSA.

9 Cf. article 28septies, paragraphe 3, alinéa 7, lettre f) de la Loi Média.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 1 du Projet

La Chambre de Commerce marque son accord avec le choix fait par les auteurs du Projet d'opérer un renvoi général aux définitions présentes dans le DSA, au lieu de les reproduire *in extenso* dans le Projet. Un tel renvoi général permet en effet de préserver la teneur des définitions du législateur européen et de rappeler au lecteur la connexion inexorable entre la future loi et le DSA.

Concernant l'article 2 du Projet

Selon l'article 49, paragraphe 1^{er} du DSA, il appartient aux Etats membres de désigner une ou plusieurs Autorités Compétentes comme responsables de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution du règlement. Selon le deuxième paragraphe de l'article précité, les Etats membres désignent ensuite une de ces Autorités Compétentes comme leur CSN, lequel est responsable de toutes les questions en lien avec la surveillance et l'exécution du règlement dans cet Etat membre, sauf si l'Etat membre concerné a assigné certaines missions ou certains secteurs spécifiques à d'autres Autorités Compétentes. Le CSN a, en tout état de cause, la responsabilité d'assurer la coordination au niveau national vis-à-vis de ces questions et de contribuer à une surveillance et une exécution, efficaces et cohérentes, du DSA. Les Etats membres doivent ainsi selon le règlement, d'abord désigner une ou plusieurs Autorités Compétentes pour les besoins de surveillance et d'exécution sous le DSA, dont une sera désignée comme le CSN.

Selon l'article 2, paragraphe 1^{er} du Projet, l'Autorité de la Concurrence est désignée comme le CSN luxembourgeois. Selon le commentaire de l'article, dans les Etats membres, tel que le Luxembourg, qui envisagent de désigner uniquement une seule Autorité Compétente, cette dernière devient d'office le CSN.

Au vu de l'article 49 du DSA précité, et dans un souci de bonne technique législative, il conviendrait de modifier légèrement l'article 1^{er} du Projet pour désigner d'abord expressément l'Autorité de la Concurrence comme seule Autorité Compétente aux termes du DSA et, ensuite, comme le CSN.

Concernant l'article 3 et la transparence du CSN

Indépendance du CSN et impartialité dans l'exécution des tâches et missions des agents

L'article 3 du Projet vise à mettre en œuvre l'article 50 du DSA, lequel prévoit que les Etats membres veillent à ce que les CSN accomplissent leurs missions au titre du DSA de manière impartiale, indépendante, transparente et en temps utile. La Chambre de Commerce salue l'inclusion de dispositions spécifiques concernant l'exigence d'indépendance dans le Projet, et ce pour les raisons expliquées par les auteurs du Projet. En complément des dispositions de l'article 3 du Projet, la Chambre de Commerce propose d'inclure des dispositions spécifiques sur la base des règles déjà contenues dans les articles 7, paragraphe 2, points 3^o et 4^o et, 12, paragraphe 5, de la Loi sur la concurrence en matière d'indépendance de l'Autorité de la Concurrence et d'impartialité dans l'exécution des tâches et missions des agents, et ce, soit en modifiant la Loi sur la Concurrence pour étendre l'application de ces exigences aux missions des agents de l'Autorité de la Concurrence en vertu du DSA, soit en incluant leur pendant dans le Projet.

En outre, il pourrait être exploré l'opportunité de prévoir des « périodes de réflexion » pour les changements d'emploi entre le CSN et les plateformes en ligne, afin de renforcer par ce biais l'impartialité du CSN. Dans ce cas, le règlement intérieur¹⁰ de l'Autorité de la Concurrence et son code de conduite énoncé dans l'article 10, alinéa 1^{er} de la Loi sur la concurrence¹¹ pourraient nécessiter une revue et des adaptations pour refléter ce qui précède.

10 L'article 4 du règlement intérieur (<https://legilux.public.lu/eli/etat/adm/ri/2012/06/11/n1/jo>) prévoit que, toute modification, en cours de mandat, de la situation d'un conseiller ou d'un conseiller suppléant susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'article 7 (2), alinéa 4 de la loi de 2011, doit être portée immédiatement à la connaissance du Conseil.

11 L'Autorité de la Concurrence établit son code de conduite qui comprend les procédures à suivre en présence de conflits d'intérêts.

Rappel dans le Projet du critère de transparence

C'est par ailleurs pour les mêmes raisons que celles avancées par les auteurs du Projet quant au rappel dans le Projet du critère d'indépendance, que la Chambre de Commerce considère que l'exigence de transparence devrait être rappelée, à son tour, de manière explicite dans le Projet.

Ainsi, la Chambre de Commerce suggère que des dispositions spécifiques soient insérées dans le Projet à ce sujet, e.g., une disposition reprenant celle du DSA en la matière. Il serait utile, à cet effet, de prévoir la tenue d'un registre de transparence documentant en temps réel les réunions avec les parties prenantes.

Concernant l'article 5 du Projet

L'article 5 du Projet vise à mettre en œuvre l'article 53 du DSA. Il prévoit ainsi la possibilité pour les destinataires du service, ainsi que tout organisme, organisation ou association ayant reçu mandat pour exercer les droits conférés par le règlement pour leur compte, d'introduire une plainte à l'encontre de fournisseurs de services intermédiaires en invoquant une infraction au DSA auprès du CSN de l'État membre dans lequel le destinataire du service est situé ou est établi. Le même article prévoit que le CSN la transmet au CSN de l'État membre d'établissement, accompagnée d'un avis lorsqu'il le juge approprié. Lorsque la plainte relève de la responsabilité d'une autre Autorité Compétente au sein de son État membre, le CSN qui reçoit la plainte la transmet à cette autorité.

Selon la Chambre de Commerce, il convient de compléter cet article afin de mettre en œuvre la dernière phrase de l'article 53 du DSA qui prévoit que, au cours de cette procédure, les deux parties ont le droit d'être entendues et de recevoir des informations appropriées sur l'état de la plainte, conformément au droit national. En particulier :

- Tandis que le Projet couvre le dépôt de la plainte contre le fournisseur par le bénéficiaire de cette possibilité, rien n'est prévu concernant l'information à donner aux deux parties sur l'état d'avancement du dossier à chaque étape de la procédure, à savoir quant aux étapes d'acceptation ou de rejet de la plainte, et ses suites. Il convient alors de prévoir expressément dans le Projet une procédure spécifique d'information des parties.
- Sur la base de la rédaction actuelle de l'article 5 du Projet, il n'est pas clair si les parties ont en effet le droit d'être entendues, alors que l'article 53 du DSA quant à lui semble nécessiter la consécration d'un tel droit par les Etats membres. En outre, l'article 20 du chapitre 6 du Projet qui prévoit le droit à être entendu ne vise pas les dépôts de plaintes en vertu de cet article 5 du Projet, mais uniquement le reste de la procédure éventuellement entamée en cas d'acceptation de la plainte. Il convient alors de prévoir expressément ce droit (et éventuellement, une procédure détaillée à cet égard) dans le Projet.

Concernant l'article 6 de Projet

Pour l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées en vertu du DSA, l'Autorité de la Concurrence peut, par simple demande ou par voie de décision (auquel cas, il faudra démontrer une infraction présumée), requérir du fournisseur de services intermédiaires concerné, ainsi que de toute autre personne citée dans l'article 6 du Projet, qu'ils fournissent dans un délai raisonnable :

- (i) des informations nécessaires pour contrôler et évaluer le respect du DSA ou,
- (ii) des informations relatives à l'infraction présumée.

Or, cet article 6 du Projet vise à mettre en œuvre l'article 51, paragraphe 1, point a) du DSA qui prévoit quant à lui que le CSN a le pouvoir d'exiger des informations relatives à l'infraction présumée, correspondant au point (ii) ci-dessus. Les auteurs du Projet expliquent que le pouvoir de l'Autorité de la Concurrence de demander des informations sans démontrer une infraction présumée (voir point (i) ci-dessus) découle plutôt indirectement de l'article 49, paragraphe 2 du DSA¹², et donc de l'obligation plus générale incombant aux Etats membres de doter le CSN de pouvoirs et de moyens suffisants pour rendre effectives leurs activités en matière d'enquête et de d'exécution, conformément aux missions qui leur sont confiées dans le cadre de leur rôle en matière de surveillance et exécution du DSA ; cette obligation comprend le pouvoir du CSN de rechercher et obtenir des informations qui se trouvent sur le territoire de son État membre.

¹² Voir aussi le considérant (114) du DSA.

En conclusion, la Chambre de Commerce d'une part, salue l'introduction d'un tel système en deux étapes (i.e. simple demande ou décision), inspiré par l'article 67 du DSA concernant la procédure de demande d'informations de la Commission européenne à l'encontre des VLOPs et VLOSEs et, elle considère, d'autre part, le pouvoir du CSN de demander des informations sans démontrer une infraction présumée comme étant suffisamment ancrée dans le DSA.

Néanmoins, la Chambre de Commerce s'interroge sur la sanction prévue par l'article 16, paragraphe 3 du Projet en cas d'informations inexactes, incomplètes ou trompeuses en réponse à une simple demande de l'Autorité de la Concurrence. A titre de rappel, cet article vise à mettre en œuvre l'article 52, paragraphe 3 du DSA, lequel prévoit des sanctions en cas de comportements caractérisés de non-coopératif, tels que la fourniture d'informations inexactes ou incomplètes en réponse à une demande d'informations, sans préciser si la demande d'informations visée est basée sur l'article 51, paragraphe 1, point a) ou l'article 49, paragraphe 2 du DSA. Faute de distinction dans le Projet ou le DSA, la sanction prévue par les législateurs, européen et luxembourgeois, semble couvrir tant une simple demande qu'une décision du CSN. Or, les voies de recours contre une simple demande ne sont bien évidemment pas disponibles (*cf.* article 27 qui prévoit un recours contre la décision prévue à l'article 6, paragraphe 3 uniquement) ; en ce cas, le fournisseur doit attendre qu'une sanction soit infligée avant de pouvoir accéder à un recours sur la base de l'article 16, ce qui paraît problématique.

La Chambre de Commerce demande partant que soit précisé dans l'article 16, paragraphe 3, point 1^o, du Projet que la sanction est réservée au cas où le fournisseur fournirait des informations inexactes, incomplètes ou trompeuses en réponse à une demande par voie de décision et ainsi, qu'aucune sanction ne soit prévue en cas de simple demande. Si le fournisseur fournit de fausses informations en réponse à une simple demande, l'Autorité de la Concurrence aura toujours l'option de redemander les informations, cette fois par voie de décision, et en cas d'infraction, infliger une sanction.

La Chambre de Commerce salue par ailleurs le travail des auteurs de prévoir que toute demande indique la base juridique et le but de la demande, précise les informations demandées et fixe le délai dans lequel elles doivent être fournies et qu'elle mentionne également les amendes prévues par la loi au cas où une information inexacte, incomplète ou trompeuse serait fournie ainsi que les possibles voies de recours. Cela permet d'éviter les questions souvent posées en pratique en cas de telles demandes d'informations quant à la transparence et la protection des données sensibles de l'entreprise, et permettra à l'entreprise de bien cerner l'objectif, la portée de la demande et les délais pour fournir ces informations. Les fournisseurs de services intermédiaires pourront ainsi comprendre ce qui est attendu d'eux et préparer des réponses appropriées.

En termes de transparence et d'efficacité globale, il pourrait être suggéré d'établir un mécanisme transparent pour de telles demandes d'informations. Par exemple, l'utilisation d'une plateforme numérique dédiée où les demandes et réponses sont consignées pourraient apporter une plus grande clarté à l'ensemble du processus. En effet, selon le DSA et le paragraphe 4 de l'article 6 du Projet, les informations fournies conformément à cet article du Projet peuvent être utilisées aux fins de l'application du DSA et la future loi. Une plateforme / un espace numérique dédié permettrait d'éviter les doubles emplois.

Considérant en outre que les petites et moyennes entreprises trouveront certainement difficile de répondre aux demandes d'information dans un délai trop court, des délais réalistes devraient être envisagés et définies par l'Autorité de la Concurrence à leur égard. En effet, certains délais indiqués dans le Projet sont inspirés des procédures de la Commission européenne à l'encontre de fournisseurs de VLOPs, qui ont sans doute des moyens bien plus importants que les plus petits acteurs de la place.

Enfin, la Chambre de Commerce note que le DSA est un règlement dont la mise en œuvre génèrera un flux de données considérable, parfois même de données confidentielles et sensibles ; la Chambre de Commerce est d'avis qu'il est crucial que les informations demandées soient limitées au strictement nécessaire pour les objectifs de l'enquête, et insiste sur la nécessité de mesures de sécurité rigoureuses pour protéger les données sensibles des entreprises lors de leur transmission et de leur stockage.

Concernant l'article 7 du Projet

L'article 7 du Projet porte sur les pouvoirs de l'Autorité de la Concurrence de procéder à des inspections sur place chez les fournisseurs de services intermédiaires. Ces inspections ont pour but de recueillir des informations ou des preuves nécessaires dans le cadre des enquêtes sur les infractions présumées.

Si le DSA impose aux Etats membres de conférer au CSN, le pouvoir de procéder à des inspections dans tout local utilisé par ces fournisseurs ou ces personnes pour les besoins de leur activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ou de demander à une autorité judiciaire de leur État membre d'ordonner une telle inspection, ou de demander à d'autres autorités publiques de procéder à une telle inspection, afin d'examiner, de saisir, de prendre ou d'obtenir des copies d'informations relatives à une infraction présumée sous quelque forme et sur quelque support de stockage que ce soit, il laisse cependant libre court quant à l'encadrement précis de ces pouvoirs au niveau national. Ainsi, la Chambre de Commerce souhaite saluer l'important travail de mise en œuvre du DSA concernant les opérations d'inspection dans le cadre des pouvoirs d'enquête dévolus à l'Autorité de la Concurrence.

Tout en reconnaissant l'importance des inspections pour le maintien de la conformité et l'intégrité du marché, la Chambre de Commerce plaide pour une mise en œuvre juste, transparente et proportionnelle de ces pouvoirs, afin de protéger les intérêts des fournisseurs de services intermédiaires et de maintenir un environnement commercial sain.

La Chambre de Commerce attache historiquement une attention particulière aux principes de sécurité juridique et de respect de droits de la défense, notamment dans le cadre des procédures d'instruction menées par l'Autorité de la Concurrence. Ainsi, elle se félicite du libellé des articles 7 et 8, qui reflète les avis de la Chambre de Commerce tels qu'exprimés durant la procédure législative portant sur la modification de la Loi sur la concurrence, et plus particulièrement de la reprise de certains garde-fous importants, tels que l'intervention du juge d'instruction dans le cadre de l'autorisation des mesures d'inspection ou de saisies, et l'appréciation du bien-fondé de la demande de l'Autorité de la Concurrence, ou même encore l'obligation de notification de l'ordonnance du juge d'instruction à l'entreprise. Ces libellés permettent en outre de respecter les exigences du DSA qui prévoit dans son article 51, paragraphe 6, que « les États membres fixent des conditions et des procédures spécifiques pour l'exercice de ces pouvoirs et veillent à ce que tout exercice de ces pouvoirs soit soumis à des mesures de sauvegarde appropriées établies dans le droit national applicable en conformité avec la Charte et les principes généraux du droit de l'Union. Plus particulièrement, ces mesures ne sont prises qu'en conformité avec le droit au respect de la vie privée et les droits de la défense, y compris les droits d'être entendu et d'avoir accès au dossier, et le droit à un recours juridictionnel effectif pour toutes les parties affectées ».

Ainsi, à titre d'illustration, concernant l'étendue de l'inspection et sa prévisibilité, la Chambre de Commerce approuve que la requête au juge d'instruction soit accompagnée de la décision de l'Autorité ordonnant l'inspection au fournisseur, qu'elle doive aussi contenir l'objet de l'inspection et son but, le tout reprenant *mutatis mutandis* le dispositif de la Loi sur la concurrence. Selon le Projet, la requête doit être en outre motivée de manière circonstanciée. En tenant compte des éléments en possession de l'Autorité de la Concurrence au moment de sa requête, la requête devrait, dans un souci d'efficacité et organisationnel pour l'entité visée, inclure, selon la Chambre de Commerce, le type de données visées par l'inspection et les personnes à interroger le cas échéant. L'ordonnance doit quant à elle préciser l'objet de l'inspection et son but, sous peine de nullité.

Selon le paragraphe 8 du même article, s'il existe un soupçon raisonnable que des livres ou autres documents liés à l'activité du fournisseur de services intermédiaires et à l'objet de l'inspection, pourraient être pertinents pour prouver une violation du DSA, et qu'ils sont conservés dans des locaux, sur des terrains et dans des moyens de transport autres que ceux visés au paragraphe 7, point 1^o, y compris au domicile, des dirigeants et des autres membres du personnel du fournisseur de services intermédiaires, l'Autorité de la Concurrence l'indique dans sa requête au juge d'instruction aux fins d'obtenir une autorisation à procéder à une inspection dans ces locaux préalablement désignés, dans les mêmes conditions que celles prévues au paragraphe 7. La Chambre de Commerce salue également, dans ce contexte, que cette disposition précise expressément que les documents en question devront être tant liés à l'activité du fournisseur qu'à l'objet de l'inspection, et qu'ils devront être pertinents pour prouver une violation du DSA.

La Chambre de Commerce propose de prévoir par ailleurs qu'une estimation de la durée soit indiquée dans la requête concernant l'inspection faisant l'objet de la décision de l'Autorité de la Concurrence soumise au juge d'instruction aux termes du paragraphe 2 de l'article, ce dans un souci organisationnel pour l'entité visée, et que les pouvoirs lors de l'inspection que l'autorité peut exercer selon le paragraphe 7 soient listés de manière détaillée, tant dans la requête que dans l'ordonnance.

La Chambre de Commerce observe ainsi que le Projet prévoit que les pouvoirs renforcés d'inspection et de saisie de l'Autorité de la Concurrence seront encadrés par le biais d'une autorisation préalable

du juge d’instruction sur requête de l’Autorité de la Concurrence, et seront accompagnés de garanties accordées aux entreprises faisant l’objet de ces inspections et saisies par le Projet, ce qui permet de maintenir la cohérence nécessaire entre le présent Projet et les dispositions de la Loi sur la concurrence dont il est inspiré.

En particulier, l’intervention du juge dans le cadre de l’autorisation des mesures d’inspection ou de saisies n’est pas purement formelle mais le juge apprécie au contraire le bien fondé et le caractère proportionné de la demande émanant de l’Autorité de la Concurrence sur base des éléments en sa possession, obtenus via la requête motivée de l’autorité qui contient sa décision ordonnant l’inspection ensemble avec d’autres éléments permettant un contrôle de fond, quant aux mesures sollicitées par l’autorité. Comme expliqué ci-avant et par les auteurs du Projet, ces dispositions du Projet reprennent le dispositif de la Loi sur la concurrence, ce que la Chambre de Commerce approuve.

De plus, selon le paragraphe 9 de l’article, l’ordonnance du juge d’instruction peut faire l’objet d’un recours par la personne à l’encontre de laquelle l’inspection a été ordonnée, selon les règles prévues par le Code de procédure pénale, point essentiel au vu de l’atteinte aux droits des entreprises concernées et notamment à leur droit de propriété en cas de saisie.

La Chambre de Commerce se félicite de voir qu’est prévue l’obligation de notification de l’ordonnance du juge d’instruction à l’entreprise (au dirigeant du fournisseur ou à l’occupant des lieux ou à leur représentant, selon l’article 7, paragraphe 6, et l’article 8, paragraphe 2 du Projet), ce qui est d’autant plus important que ce pouvoir conféré à l’Autorité de la Concurrence a un caractère coercitif. En effet, il est impératif que l’ensemble des règles procédurales applicables aux perquisitions s’appliquent. En ce sens, elle se félicite aussi de l’obligation prévue de la présentation de l’ordonnance lors du contrôle, ce qui permettra à l’entreprise d’apprendre les raisons du contrôle et de pouvoir contester ultérieurement le contrôle opéré¹³. En outre, suivant l’article 8, paragraphe 12, un recours en nullité contre les opérations d’inspection est possible selon le Code de procédure pénale par la personne à l’encontre de laquelle l’inspection a été ordonnée ou par les personnes mises en cause.

Il convient en outre de préserver le principe de proportionnalité au cours de toute la procédure. A l’instar de ce qui est prévu en matière de requête de l’Autorité de la Concurrence au juge d’instruction (la requête devant être motivée de manière circonstanciée par rapport aux indices permettant de soupçonner l’existence d’infractions au règlement (UE) 2022/2065 dont la preuve est recherchée, à la gravité de l’infraction éventuelle et au rôle des fournisseurs de services intermédiaires concernés), toute action prise à la suite de l’inspection devrait être proportionnée à l’infraction présumée et respecter les principes de la légalité et de l’équité.

Concernant le chapitre 5 du Projet

La Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de prévoir des mesures strictes pour garantir la confidentialité et la protection des données sensibles des entreprises.

Les articles 18 et 19 du Projet visent à préciser les modalités selon lesquelles les parties peuvent demander que certaines informations leur appartenant soient couvertes par la confidentialité. Le dispositif a été repris de l’article 33 de la Loi sur la concurrence, mais a toutefois été modifié afin qu’il soit adapté au contexte du DSA.

Selon ce dispositif, l’Autorité de la Concurrence examine la demande de traitement confidentiel et prend sa décision, pouvant faire l’objet d’un recours devant son président qui se prononce en dernier ressort. La Chambre de Commerce estime que la demande ne devrait pas être jugée deux fois par la même personne. Il n’est ainsi pas clair quelle était l’intention ici.

En outre, en matière de secret professionnel, la Chambre de Commerce s’interroge si le pouvoir de décision laissé à l’Autorité de la Concurrence – et partant, à son président – permet de préserver le caractère inviolable du secret des communications entre l’avocat et son client. Ainsi, il est important de préciser que les règles applicables au secret professionnel doivent permettre de s’opposer à des demandes d’information jusqu’à ce qu’un juge ait autorisé la communication de telles informations. Ces articles sont alors importants aussi dans le contexte des demandes d’informations sous l’article 6 du Projet.

¹³ Point important du point de vue du respect des droits de la défense et du droit pour toute personne de connaître les motifs de son incrimination.

Par conséquent, eu égard à l'article 6, et en lien avec le traitement confidentiel du chapitre 5 du Projet, le personnel menant les inspections doit être tenu à des normes élevées de confidentialité et de sécurité de l'information, étant donné que selon le DSA et le paragraphe 4 de l'article 6, les informations fournies conformément à cet article du Projet peuvent être utilisées aux fins de l'application du DSA et la future loi ; or, souvent parmi ces informations se trouvent des informations sensibles pour les entreprises qui souhaitent coopérer.

Concernant l'article 10 du Projet

Selon l'article 10 du Projet, l'Autorité de la Concurrence pourra, dans le cadre de l'application de la future loi, désigner des experts dont elle déterminera précisément la mission. La Chambre de Commerce partage l'avis des auteurs du Projet qu'un recours à des experts externes est inévitable et très certainement à recommander au cas par cas, mais elle considère qu'il convient de se projeter sur le long terme aux fins de la création d'un savoir-faire principalement interne aux Autorités Compétentes et au CSN, sans exclure les partenariats scientifiques ou même les initiatives multilatérales.

En effet, recourir à des experts externes, sans essayer de construire entretemps, *a priori*, des compétences, risque d'exposer le CSN à des sérieux conflits d'intérêts ou incompatibilités des personnes externes retenues *ad hoc* pour des missions spécifiques.

Le DSA est un texte législatif qui génère des données¹⁴, dont l'analyse nécessitera des capacités de science des données au sein du CSN. Dans l'optique de la création d'un savoir-faire interne, tout en envisageant des partenariats avec des institutions scientifiques¹⁵, un financement alloué à la recherche et la mise en place d'une unité dédiée, permettrait au CSN de renforcer son expertise. Des compétences d'experts en modération de contenu, en évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux, en vérification des faits et en gestion des risques en la matière seront très certainement indispensables.

Outre le développement de l'expertise interne, et les partenariats avec des institutions scientifiques, un autre moyen d'exploiter l'expertise cette fois externe consiste à créer un conseil consultatif du CSN composé d'experts issus du monde universitaire, des entreprises et des médias.

Concernant l'article 14 du Projet

Le paragraphe 3 de l'article 14 du Projet prévoit la publicité d'une série de décisions prononcées par l'Autorité de la Concurrence sur son site internet. La publicité de ces décisions peut être d'ailleurs limitée pour tenir compte de l'intérêt légitime des parties et des personnes citées, en ce qui concerne la protection de leur secret d'affaires ou autres informations confidentielles qui ne devraient pas être divulguées, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement.

Elle note par ailleurs que les décisions faisant l'objet d'un recours sont également publiées. A cet égard, la Chambre de Commerce suggère qu'il soit fait également mention sur le site internet de l'Autorité de la Concurrence des éventuels recours dirigés contre la décision publiée.

Concernant l'article 15 du Projet

Cet article vise à mettre en œuvre l'article 51, paragraphe 3 du DSA relatif aux mesures de dernier ressort que le CSN peut prendre lorsque tous les autres pouvoirs prévus par l'article 51, paragraphes 1 et 2 du DSA et aux articles 6 à 14, 16 et 17 du Projet pour parvenir à la cessation d'une infraction ont été épuisés, qu'il n'a pas été remédié à l'infraction ou que l'infraction se poursuit et qu'elle entraîne un préjudice grave.

Selon le paragraphe 6 de l'article 15 du Projet, l'ordonnance de la chambre du conseil de la Cour d'appel n'est susceptible d'aucun recours, considérant que « l'ordonnance de la restriction d'accès constitue une mesure de dernier ressort pour faire cesser l'infraction en cause et que le fournisseur de services intermédiaires concerné a été appelé à plusieurs reprises pour faire cesser ou remédier à l'infraction ou de se conformer à d'autres mesure prises par l'Autorité ». La Chambre de Commerce suit le raisonnement des auteurs du Projet, mais il n'en reste pas moins que toutes ces mesures préalables précitées sont prévues par l'article 51 du DSA, lequel – dans son dernier paragraphe 6, *in fine* – prévoit

14 Le DSA prévoit environ une vingtaine d'obligations d'information, la publication de rapports de transparence et, même le droit pour les CSN et les chercheurs agréés de demander des données aux VLOPs et aux VLOSEs.

15 Plusieurs gouvernements et régulateurs ont commencé à mettre en place des unités de science des données, comme le Pôle d'Expertise de la Régulation Numérique (PEReN) en France.

que « ces mesures ne sont prises qu'en conformité avec le droit au respect de la vie privée et les droits de la défense, y compris les droits d'être entendu et d'avoir accès au dossier, et le droit à un recours juridictionnel effectif pour toutes les parties affectées ». A la lumière de cette disposition, la Chambre de Commerce s'interroge si l'absence de recours dans ce cas de figure est conforme au texte européen.

Concernant l'article 16 du Projet

Selon le DSA, les Etats membres déterminent le régime des sanctions applicables en cas d'infraction au règlement par les fournisseurs relevant de leur compétence. Le régime des sanctions, tout comme le pouvoir de demander à l'autorité judiciaire de restreindre l'accès à un service, constitue une nouveauté particulièrement marquante du règlement.

Les auteurs du Projet ont prévu uniquement des sanctions administratives. La Chambre de commerce approuve ce choix et s'en tient aux explications du Projet à cet égard. Les auteurs du Projet expliquent également l'utilisation d'une liste regroupant les infractions seules pouvant donner lieu à la prononciation d'une sanction, pour les besoins du respect du principe de la légalité de la peine que la Chambre de Commerce salue également.

Concernant le chapitre 6 du Projet

Le chapitre en question vise à introduire le droit d'être entendu, introduit au bénéfice des fournisseurs de services intermédiaires et des personnes destinataires d'une demande d'informations en vertu de l'article 6 du Projet, dans le cadre de la prise de certaines décisions par l'Autorité de la concurrence. Il détaille en outre les modalités d'accès au dossier et les bénéficiaires d'un tel droit d'accès en tant que garantie procédurale permettant d'appliquer le principe de l'égalité des armes, et de protéger les droits de la défense. Il traite en outre de l'articulation entre l'exercice des droits de la défense et le droit à la confidentialité de certaines informations.

La Chambre de Commerce salue l'introduction de ces dispositions, ainsi que l'encadrement des dérogations prévues en la matière, et souhaite saisir l'occasion pour souligner l'importance du maintien d'un canal de communication de la part des autorités compétentes avec les acteurs de la place dont l'activité pourrait faire l'objet d'une procédure d'inspection, et de la mise en place d'une bonne communication à double sens afin d'atteindre les objectifs du chapitre 6 du Projet.

Concernant l'article 27 du Projet

L'article 27 du Projet prévoit les voies de recours à l'encontre des décisions du CSN luxembourgeois prises en vertu des articles 5, 6, paragraphe 3, 11, 12, paragraphe 5, 13, 16 et 17 du Projet. Pour ce qui est des décisions prises par l'Autorité de la Concurrence en vertu d'autres articles du Projet, les voies de recours sont déjà prévues par les articles concernés.

Or, selon le commentaire de l'article 27, les voies de recours en vertu de l'article 15 relatif à la demande de restrictions d'accès n'ont pas été ajoutées non plus à la liste car l'article 15 prévoit expressément un recours contre la décision du Parquet. Ce commentaire interroge ; la Chambre de Commerce relève que d'après le libellé de l'article 15, paragraphe 6 du Projet et le commentaire y afférent, aucun recours n'est prévu à l'encontre de l'ordonnance de la chambre de la Cour d'appel statuant sur la restriction temporaire de l'accès au service du fournisseur concerné et prise à la suite de la requête de l'Autorité de la concurrence. C'est en effet pour cette raison que l'article 15 n'a pas lieu de figurer parmi les articles référencés dans l'article 27 du Projet.

Concernant l'article 31 du Projet

Au plus tard le 17 février 2026, la gouvernance mise en place et les procédures prévues par le Projet et la future loi feront l'objet d'une évaluation pouvant ultérieurement donner lieu à des amendements.

La Chambre de Commerce marque son accord avec cette disposition, dont on trouve par ailleurs le pendant à l'article 91 du DSA prévoyant quant à lui l'évaluation du règlement. De surcroît, et dans la lignée de son commentaire sur la désignation de l'Autorité de la Concurrence en tant que CSN et plus particulièrement, sur l'opportunité de désigner d'autres Autorités Compétentes en application de l'article 49, paragraphe 2 du DSA, la Chambre de Commerce soutient sans réserve, et encourage fortement, une prochaine évaluation de la future loi telle qu'elle sera issue du Projet.

Modifications d'autres lois

Le Projet vise à modifier la Loi sur la concurrence ainsi que la Loi e-commerce, ce que la Chambre de Commerce approuve. En ce qui concerne plus particulièrement la Loi e-commerce, les auteurs du Projet expliquent que cette loi sera modifiée pour notamment supprimer les articles 60 à 63 transposant les articles 12 à 15 de la Directive e-commerce, lesquels ont été supprimés par le règlement et dont la teneur se trouve désormais dans les articles 4, 5, 6 et 8 du DSA. Or, il convient de noter ici que d'autres actes législatifs contiennent des références aux articles en question et devraient également être amendés, à savoir :

- la Loi Médias fait également référence aux articles 60 à 63 de la Loi sur le commerce électronique et ce, à plusieurs endroits (par exemple, article 23quinquies, paragraphe 5, article 28septies, paragraphe 1^{er} ou paragraphe 3, alinéa 3) ;
- la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias (*cf.* article 3, point 2) ;
- la loi du 17 décembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et portant modification de la loi modifiée du 30 mai 2005 portant 1) organisation de l'Institut Luxembourgeois de Régulation ; 2) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État (*cf.* article 67, paragraphe 2).

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

La Chambre de Commerce relève certaines erreurs matérielles et suggère par conséquent les modifications qui suivent afin d'y remédier.

L'utilisation du terme défini pour se référer à l'Autorité de la Concurrence

Il y a lieu d'employer tout au long du texte du Projet, le terme défini d'« Autorité », introduit par l'article 2, paragraphe 1^{er} du Projet, pour se référer à l'Autorité de la Concurrence. Ainsi,

- le paragraphe 2 de l'article 2 du Projet est à amender, comme suit :
 - « Le président de l'~~A~~Autorité dont les attributions sont définies à l'article 13 de la loi modifiée du 30 novembre 2022 relative à la concurrence, veille à l'application de la présente loi par les services de l'Autorité » ;
- l'article 26 du Projet est à amender, comme suit :
 - « L'~~A~~Autorité ~~de la concurrence~~ représente le Luxembourg au « Comité européen des services numériques » institué par l'article 61 du règlement 2022/1925 et contribue à ses activités ».

Les références faites aux articles du Projet et du DSA

Dans un souci de clarté, lorsqu'il y a lieu de se référer à des articles, soit du DSA, soit du Projet (et partant, de la future loi), le texte doit l'indiquer expressément pour éviter la confusion.

En effet, les auteurs ont pris le soin de le préciser à certains endroits du Projet, mais il convient d'en faire de même quant aux articles suivants :

- il y a lieu de reformuler l'article 4, alinéa 2 du Projet, comme suit :
 - « L'Autorité peut intervenir de sa propre initiative, sur base d'une plainte conformément à l'article 5 **de la présente loi**, sur demande du comité européen des services numériques ou d'un autre coordinateur pour les services numériques, conformément aux articles 57, paragraphe 2, 58, paragraphe 2 et 60, paragraphe 1^{er}, ou de la Commission européenne conformément à l'article 66, paragraphe 3 du règlement (UE) 2022/2065 » ;
- il en va de même pour l'article 17, paragraphe 1^{er} du Projet :
 - « (1) L'Autorité peut, par voie de décision, infliger au fournisseur de services intermédiaires des astreintes jusqu'à concurrence de 5 pour cent du chiffre d'affaires journalier mondial moyen réalisé au cours du dernier exercice social clos, par jour de retard, à compter de la date qu'elle fixe dans sa décision, pour les contraindre à :

- 1° fournir des informations exactes et complètes en réponse à une demande d'information par voie de décision en application de l'article 6, paragraphe 3 ;
- 2° se soumettre à une inspection ordonnée en vertu de l'article 7 ;
- 3° comparaître devant l'Autorité conformément à la convocation notifiée en application de l'article 9 ;
- 4° respecter l'injonction de cessation émise en application de l'article 13, paragraphe 3 ;
- 5° respecter la décision ordonnant des mesures provisoires prise en vertu de l'article 11, **de la présente loi** ».

Commentaire de l'article 6 du Projet dans le titre III. du Projet (page 26)

Selon le commentaire de l'article 6 du Projet¹⁶, l'Autorité de la Concurrence a le pouvoir de demander des informations au fournisseur via une décision, une telle procédure n'étant possible que dans le cadre d'une infraction présumée conformément à l'article 51, paragraphe 1 point d) du DSA. Or, il s'agit en effet de l'article 51, paragraphe 1^{er}, point **a**) dudit règlement.

Autres erreurs matérielles

- Aux articles 8, paragraphe 12, et 22, paragraphe 1^{er}, et dans le texte du commentaire de l'article 13 du Projet, il faudra remplacer le mot « constatations » par le correct terme de « constatations ».
- Signes de ponctuation : de manière générale, il convient de corriger l'emploi de certains signes de ponctuation à différents endroits.
- Dans le texte du commentaire de l'article 11 du Projet (page 29), il y a lieu de remplacer le mot « Collègue » par le terme « Collège ».
- Dans le texte du commentaire de l'article 15 du Projet (voir page 32), il convient d'écrire : « Conformément à l'article 14 du présent projet de loi, c'est le Collège en formation collégiale à 3 membres qui prend les décisions prévues à l'article ~~45~~**51**, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, lettres a) et b) ».
- Dans le texte du commentaire de l'article 16 (voir page 35), il convient d'écrire : « de se soumettre à une ~~infraction~~ **inspection** ».
- Dans le texte du commentaire de l'article 18 (voir page 37), il convient d'écrire : « la demande est faite auprès de l'Autorité (soit devant le Président ou autres agents ayant une délégation de signature) et non devant le conseiller instructeur ».
- Il y a lieu de corriger l'intitulé de l'article 24 du Projet, comme suit : « Article 24. Coopération avec les autres coordinateurs de services numériques ».
- A l'article 19, paragraphe 2, il convient d'utiliser, soit une virgule, soit un point-virgule pour séparer les différentes références d'articles et ce, de la même manière à travers le texte du Projet.
- A l'article 16, paragraphe 3 du Projet, il faudra écrire : « pou**tr** cent ».

*

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

¹⁶ Voir page 26 du Projet.