

PROJET DE LOI

concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé de cybersécurité et portant modification de :

- 1° la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique ;
- 2° la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale ;
- 3° la loi du 17 décembre 2021 sur les réseaux et les services de communications électroniques

* * *

AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(22.12.2025)

Le Tribunal se limite à se prononcer dans le présent avis par rapport aux amendements gouvernementaux numéros 22 et 29, qui sont les seuls à concerner directement le Tribunal d'arrondissement, respectivement son président, tout en précisant que les autres amendements au projet de loi n'appellent pas d'observation particulière de la part du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg.

Les amendements commentés prévoient de modifier l'article 16, paragraphe 3 et l'article 22, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, points 1° et 2° du projet de loi.

Amendement 22 – L'article 16, paragraphe 3, est modifié comme suit :

« (3) Si une entité visée au paragraphe 1^{er}, point 2°, n'est pas établie dans l'Union européenne mais offre des services sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, elle désigne un représentant dans l'Union européenne. Le représentant est établi dans l'un des États membres de l'Union européenne dans lesquels les services sont fournis. Une telle entité est considérée comme relevant de la compétence du Grand-Duché de Luxembourg si le représentant y est établi. En l'absence d'un représentant dans l'Union européenne désigné en vertu du présent paragraphe et si l'entité fournit des services au Luxembourg, l'État luxembourgeois peut intenter une action en justice contre l'entité pour violation de la présente loi. En l'absence d'un représentant dans l'Union européenne désigné en vertu du présent paragraphe et si l'entité fournit des services au Grand-Duché de Luxembourg, l'autorité compétente peut assigner l'entité à comparaître devant le président du tribunal d'arrondissement siégeant comme juge des référés aux fins d'ordonner la désignation d'un représentant dans l'Union européenne. ».

L'amendement sous examen prévoit qu'en l'absence de désignation d'un représentant dans l'Union européenne par une entité conformément à l'article 16, paragraphe 3, et lorsque cette entité fournit des services sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, l'autorité compétente peut saisir le président du Tribunal d'arrondissement afin de voir ordonner la désignation d'un tel représentant.

En principe, rien ne semble s'opposer à l'attribution d'une telle compétence au président du Tribunal d'arrondissement.

Cette solution s'inscrit dans la logique que le Tribunal d'arrondissement est, en tant que juridiction de droit commun, appelé à connaître de toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées à une autre juridiction.

Le président du Tribunal d'arrondissement, en tant qu'émanation du Tribunal, peut dès lors intervenir dans toutes ces matières, pour autant qu'une disposition légale expresse lui confère cette compétence.

Il convient en effet de rappeler qu'à défaut d'une attribution explicite au président statuant comme juge unique, les compétences du Tribunal d'arrondissement s'exercent en formation collégiale. Il est

dès lors indispensable que le texte légal précise que la compétence est confiée au président du Tribunal d'arrondissement et non simplement au Tribunal d'arrondissement.

A l'instar du Conseil d'État dans son avis complémentaire du 8 décembre 2025, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg estime que cette compétence doit être une compétence nationale unique, attribuée soit au président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, soit à celui de Diekirch.

L'attribution d'une compétence nationale permettrait d'éviter tout risque de conflit de compétence entre les deux tribunaux et contribuerait à la sécurité juridique, ce d'autant plus que les entités concernées ne disposent, par hypothèse, pas d'établissement sur le territoire national.

Outre cette considération, la formulation actuelle qui vise le président du Tribunal d'arrondissement « *siégeant comme juge des référés* » appelle des réserves.

En effet, l'emploi de cette terminologie est de nature à créer une confusion avec la juridiction des référés, régie par les articles 932 et 933 du Nouveau Code de procédure civile, et dont l'intervention est, en vertu desdits textes, soumise à des conditions restrictives, tenant notamment à l'urgence de l'affaire et à l'absence de contestation sérieuse.

Or, il ne ressort ni de l'économie générale du texte ni de l'objectif poursuivi par le législateur que ces conditions restrictives soient destinées à s'appliquer en l'espèce. Il apparaît plutôt que le législateur entend recourir aux règles procédurales applicables en matière de référé, telles qu'elles sont prévues aux articles 934 et suivants du Nouveau Code de procédure civile (assignation à date fixe, procédure orale avec comparution à l'audience...), sans pour autant limiter les pouvoirs du juge aux conditions du référé.

Dans cette perspective, il serait préférable de confier la compétence au président du Tribunal d'arrondissement statuant « *comme en matière de référé* » ou « *comme en référé* », plutôt que de le qualifier de « *juge des référés* ».

Une telle formulation permettrait d'éviter toute interprétation restrictive fondée sur les articles 932 et 933 du Nouveau Code de procédure civile.

Il est vrai qu'en vertu de l'article 948-1 du Nouveau Code de procédure civile, introduit par la loi du 14 juillet 2023 portant création de la procédure de dissolution administrative sans liquidation, il est désormais prévu que : « *À moins qu'il n'en soit disposé autrement, dans tous les cas dans lesquels compétence est attribuée à un juge statuant comme juge unique, il est fait application des articles 934, 935, 936, 937 et 939. [...]* ». Il n'en demeure pas moins qu'une précision expresse quant à la procédure applicable contribuerait utilement à la clarté du dispositif et à la sécurité juridique.

En dernier lieu, le Tribunal d'arrondissement tient à relever que le texte gagnerait à préciser les modalités de désignation du représentant dans l'Union européenne. En particulier, il pourrait être utile d'indiquer quelles personnes sont susceptibles d'être désignées en cette qualité ou du moins de se référer à un règlement grand-ducal qui préciserait les conditions et/ou qualités requises pour exercer cette fonction. La mise à disposition du président du Tribunal d'arrondissement d'une liste de personnes agréées ou l'instauration de critères minimaux pourrait être envisagée.

Amendement 29 – L'article 22, paragraphe 5, alinéa 1^{er}, points 1° et 2°, sont modifiés comme suit:

« (5) Lorsque les mesures d'exécution adoptées en vertu du paragraphe 4, points 1° à 4° et point 6°, sont inefficaces, les autorités compétentes peuvent fixer un délai dans lequel l'entité essentielle est invitée à prendre les mesures nécessaires pour pallier les insuffisances ou satisfaire aux exigences de ces autorités. Si la mesure demandée n'est pas prise dans le délai imparti, les autorités compétentes ont le pouvoir :

1° de suspendre temporairement ou de demander à un organisme de certification eu d'autorisation, ou au président du tribunal d'arrondissement siégeant comme juge des référés, à une juridiction, de suspendre temporairement une certification ou une autorisation concernant tout ou partie des services pertinents fournis ou des activités pertinentes menées par l'entité essentielle ;

2° de demander aux organes compétents ou au président du tribunal d'arrondissement siégeant comme juge des référés aux juridictions compétentes d'interdire temporairement à toute personne physique exerçant des responsabilités dirigeantes à un niveau de directeur général ou de représentant légal dans l'entité essentielle d'exercer des responsabilités dirigeantes dans cette entité. »

À titre liminaire, le Tribunal renvoie à ses observations formulées ci-avant à propos de l'amendement n° 22 concernant la procédure applicable devant le président du Tribunal d'arrondissement et les conditions de son intervention.

En particulier, les considérations relatives à la nécessité d'une compétence nationale et à celle de viser le président statuant « *comme en matière de référé* » ou « *comme en référé* », plutôt que « *comme juge des référés* », afin d'éviter toute limitation induite de ses pouvoirs au regard des articles 932 et 933 du Nouveau Code de procédure civile, trouvent également à s'appliquer au présent amendement.

Le texte du point 1°, tel qu'actuellement proposé, prévoit que les autorités compétentes ont le choix « *de suspendre temporairement ou de demander au président du Tribunal d'arrondissement de suspendre temporairement une certification ou une autorisation [...]* ».

Le Tribunal relève que cette disposition constitue une reprise de l'article 32, paragraphe 5, point a), de la directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques. Toutefois, la transposition proposée soulève une difficulté tenant à l'alternative ainsi offerte aux autorités compétentes.

En effet, dès lors que le législateur entend confier au juge judiciaire le pouvoir d'ordonner une suspension temporaire affectant l'exercice d'une activité ou la validité d'une certification ou autorisation, il apparaît cohérent et juridiquement plus sûr de réserver l'exercice de cette prérogative à l'autorité judiciaire. Le maintien, dans le texte, de la faculté pour l'autorité compétente de « *suspendre temporairement* » elle-même, parallèlement à la possibilité de saisir le président du Tribunal d'arrondissement, est susceptible de créer une incertitude quant à la répartition des compétences et à la nature des garanties procédurales offertes aux entités concernées.

Dans cette optique, le Tribunal estime qu'il conviendrait de supprimer la première branche de l'alternative, à savoir la possibilité pour les autorités compétentes de suspendre elles-mêmes temporairement une certification ou une autorisation, et de ne retenir que la compétence du président du Tribunal d'arrondissement à cet effet.

Enfin, le Tribunal souhaite formuler une observation relative à l'alinéa suivant du paragraphe 5 de l'article 22 du projet de loi, et selon lequel : « *Les suspensions ou interdictions temporaires imposées au titre du présent paragraphe sont uniquement appliquées jusqu'à ce que l'entité concernée prenne les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances ou se conformer aux exigences de l'autorité compétente à l'origine de l'application de ces mesures d'exécution* ».

Il y a lieu de relever que lorsque de telles mesures sont ordonnées par voie judiciaire, et en particulier par le président du Tribunal d'arrondissement statuant selon la procédure propre aux référés, l'ordonnance rendue aura, conformément aux dispositions de l'article 938 du Nouveau Code de procédure civile, autorité de la chose jugée au provisoire, sans toutefois avoir autorité de chose jugée au principal.

Dès lors se pose la question des modalités concrètes de la cessation des mesures ainsi ordonnées, ces modalités devant, dans un souci de sécurité juridique, être claires et précises.

Une première possibilité consisterait à ce que les parties soient appelées à revenir devant le même magistrat afin de solliciter la mainlevée de la mesure, une fois que l'entité concernée estime avoir pris les mesures nécessaires. Une telle solution suppose toutefois une nouvelle saisine de la juridiction ayant ordonné la (ou les) mesure(s) de suspension ou d'interdiction temporaire (président du Tribunal d'arrondissement) et l'organisation d'un débat contradictoire sur la question de la conformité aux exigences de l'autorité compétente, avant qu'une nouvelle décision puisse être rendue sur la question de la levée de la (ou les) mesure(s) en question.

Une autre option serait de prévoir que les mesures sont ordonnées avec la mention expresse qu'elles cesseront automatiquement dès que les insuffisances auront été valablement corrigées. Une telle automaticité suppose néanmoins que le texte précise la procédure permettant de constater que les conditions de cessation sont effectivement réunies, ainsi que l'autorité compétente pour opérer ce constat.

Dans tous les cas, il apparaît nécessaire de prévoir dans le texte législatif retenu un mécanisme clair et encadré, garantissant à l'entité concernée la possibilité d'un contrôle juridictionnel effectif en cas de désaccord avec l'appréciation portée par l'autorité compétente sur la persistance ou non des insuffisances. À défaut, le dispositif risque de générer une insécurité juridique quant à la durée des mesures et aux voies de recours ouvertes.

Alexandra HUBERTY
Présidente du Tribunal
d'Arrondissement de Luxembourg

