

**N° 8476<sup>8</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

---

---

## **PROJET DE LOI**

**portant mise en oeuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle) et portant modification de :**

- 1° la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ;**
- 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;**
- 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances**

\* \* \*

### **AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES**

(30.5.2025)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») *« conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement »*.

L'article 36.4 du RGPD dispose que *« [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte eu traitement »*.

2. Par courrier en date du 17 décembre 2024, Madame la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8476 portant mise en oeuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (règlement sur l'intelligence artificielle) et portant modification de : 1° la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ; 2° la loi modifiée du 23 décembre 1998

portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ; 3° la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances (ci-après le « projet de loi »).

3. Selon l'exposé des motifs, le projet de loi a pour objet de mettre œuvre en droit national le règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle et modifiant les règlements (CE) n° 300/2008, (UE) n°167/2013, (UE) n°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 et (UE) 2019/2144 et les directives 2014/90/UE, (UE) 2016/797 et (UE) 2020/1828 (ci-après le « règlement sur l'intelligence artificielle »).

4. Les auteurs du projet de loi précisent encore que le texte sous avis « *complète le cadre européen par les dispositions nationales qui s'imposent, en particulier la désignation des autorités nationales en charge de l'application et de la surveillance du règlement, à savoir les autorités notifiantes et les autorités de surveillance du marché, et la fixation de sanctions administratives* ».

5. La Commission nationale formulera ci-après ses remarques quant aux dispositions du projet de loi alors que celles-ci visent à introduire de nouvelles missions pour la CNPD.

\*

## I. REMARQUES GENERALES

### A. Sur les missions et pouvoirs d'un établissement public : les éléments devant figurer dans la loi

6. L'article 128 de la Constitution dispose que « *[l]a loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'Etat* ».

L'article 129 de la Constitution dispose encore que :

« (1) *[l]a loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.*

(2) *Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements. Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.*

*Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 ».*

7. Ainsi, il résulte de ce qui précède que « *[l]e principe de spécialité signifie que la personne morale dont la création est justifiée par la mission qui lui a été confiée n'a pas de compétence générale au-delà de cette mission. [...] Le principe de spécialité [...] exige d'ailleurs que la portée des missions de l'établissement public soit cernée par le législateur avec précision* »<sup>1</sup>.

A la lumière des développements ci-avant, la CNPD examinera tout au long de son avis si les pouvoirs et missions qui lui sont dévolus par le projet de loi respectent les conditions précitées.

### B. Sur l'articulation des dispositions du projet de loi et celles de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données

8. En vertu du projet de loi, la CNPD aura vocation à exercer de nouvelles missions dans le cadre de la mise en œuvre du règlement sur l'intelligence artificielle. L'auteur du projet de loi a choisi de les préciser dans une loi spéciale et non dans loi organique de la CNPD, à l'instar de ce que demandent

<sup>1</sup> V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, pp. 90 et 91.

la Commission de Surveillance du Secteur Financier (ci-après la « CSSF ») et du Commissariat aux Assurances (ci-après le « CAA ») dans leurs avis respectifs.

9. La Commission nationale estime que pour une meilleure lisibilité et compréhension de l'ensemble des missions et pouvoirs que celle-ci pourra exercer notamment en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle et du RGPD, il aurait été opportun de les introduire dans la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données.

10. En effet, l'ensemble des dispositions de la loi organique de la Commission nationale est difficilement transposable aux nouvelles missions visées par le texte sous avis, dans la mesure où, par exemple, les compétences de la CNPD établies à l'article 4 de sa loi organique constituent une liste limitative faisant uniquement référence à des dispositions relatives aux traitements de données à caractère personnel. Des considérations identiques s'appliquent aux missions de la CNPD telles que déterminées à la section III de la loi organique et aux pouvoirs de la CNPD tels que déterminés à la section IV de la loi organique. Cette même problématique se posera encore à l'avenir pour un nombre de nouveaux textes législatifs en voie d'élaboration comme par exemple celui relatif à la mise en application du Règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724 (règlement sur la gouvernance des données) ou, le moment venu, celui de la Directive (UE) 2024/2831 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2024 relative à l'amélioration des conditions de travail dans le cadre du travail via une plateforme.

Eu égard à l'élargissement des missions que la CNPD soit amenée à exercer en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle, il s'avère nécessaire d'envisager une adaptation des compétences de la CNPD pour mieux répondre à son nouveau rôle.

11. C'est dans un souci de simplification administrative et d'efficacité budgétaire que les auteurs du projet de loi sous avis ont attribué les missions issues du règlement sur l'intelligence artificielle à des organismes et établissements de surveillance ou de régulation établis, dont la CNPD, qui soutient entièrement cette orientation compte tenu de l'interaction entre le règlement sur l'intelligence artificielle et la législation sur la protection des données personnelles. Elle reflète les besoins concrets du terrain et favorise un développement responsable et durable de l'intelligence artificielle (IA).

12. La CNPD approuve entièrement ce choix qui reflète les besoins du terrain en raison de l'interaction de deux instruments juridiques profondément interconnectés. L'interaction entre le règlement sur l'IA et le RGPD n'est pas un frein, mais une opportunité de créer un cadre cohérent, propice à l'innovation tout en garantissant la confiance des citoyens. En effet, les systèmes d'IA, notamment les grands modèles de langage, traitent souvent des ensembles de données mêlant informations personnelles et non-personnelles. Cette réalité rend indispensable l'application du RGPD, en particulier pour les données sensibles, afin d'assurer un développement technologique respectueux des droits fondamentaux. Loin de brider l'innovation, ces exigences permettent de construire des solutions robustes, éthiques et acceptées socialement.

13. A l'heure actuelle, les autorités de protection des données jouent un rôle moteur dans la régulation de l'IA en Europe. Leur expertise, acquise bien avant l'émergence de l'IA générative, permet d'accompagner les acteurs technologiques dans la mise en conformité, tout en favorisant l'émergence de solutions innovantes. Leur action proactive – enquêtes, recommandations, dialogue avec les entreprises – contribue à un environnement de confiance, essentiel pour le développement de l'IA. Et même avant que l'usage de la notion d'intelligence artificielle ne devienne courant, les autorités de surveillance en matière de protection des données personnelles appliquaient la législation en matière de protection des données à l'apprentissage automatique et à des techniques similaires plus simples de prise de décision automatisée.

14. Certaines préoccupations ont été exprimées quant à la compatibilité entre les exigences du RGPD et les besoins techniques de l'IA, notamment en matière d'entraînement sur de grands ensembles de données. Toutefois, les principes du RGPD – limitation des finalités, minimisation des données, proportionnalité – sont compatibles avec une IA performante, dès lors qu'ils sont intégrés dès la conception. Le RGPD permet ainsi de transformer les contraintes en opportunités de différenciation et de qualité.

15. Les PME, souvent perçues comme vulnérables face aux exigences réglementaires, peuvent au contraire tirer parti d'un cadre clair et prévisible pour développer des solutions innovantes en toute sécurité juridique. La Commission européenne a d'ailleurs proposé des mesures de simplification, notamment sur les obligations de conservation des données, afin de renforcer cette dynamique.

16. L'interaction entre le RGPD et le règlement sur l'intelligence artificielle, bien qu'elle soulève des défis d'articulation, constitue une base solide pour une gouvernance intégrée de l'IA. Une approche proactive de la conformité, fondée sur les cadres existants, permet de soutenir l'innovation tout en assurant la protection des données.

17. En définitive, la protection des données n'est pas un obstacle mais un catalyseur pour une IA digne de confiance et centrée sur l'humain. Le projet de loi en cours s'inscrit pleinement dans cette logique, en mobilisant les outils existants pour accompagner le développement de l'IA en Europe.

18. Si déjà le RGPD avait comme objet et objectifs la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union européenne tout en protégeant les libertés et droits des personnes physiques, le règlement sur l'intelligence artificielle va au-delà avec une vocation claire d'encourager l'innovation et d'accompagner les entreprises, la clarification des obligations et la promotion de bonnes pratiques. Déjà à l'heure actuelle, la CNPD a mis en place des structures et outils accessibles et ouvertes au dialogue avec les acteurs. Elle se voit comme un accompagnateur à la mise en conformité réglementaire plutôt qu'un sanctionneur. Elle est convaincue que la mise en conformité des acteurs protège davantage les droits et libertés des individus que la menace de sanctions élevées lointaines sans réelle volonté d'amélioration.

19. Conformément à l'article 70 du règlement sur l'intelligence artificielle, la CNPD exerce ses pouvoirs « *de manière indépendante, impartiale et sans parti[e] pris, afin de préserver l'objectivité de ses activités et de ses tâches ce qui lui permettra d'assurer l'application et la mise en œuvre du [...] règlement* ».

20. Ci-après seront encore suggérés des modifications du projet de loi sous avis qui permettront de clarifier le nouveau rôle de la CNPD sous la nouvelle réglementation.

21. Seules, ces précisions ne permettront toutefois pas de distinguer explicitement entre les objectifs, missions et pouvoirs de la CNPD en matière de protection des données personnelles de celles en d'autres matières dont plus particulièrement la réglementation sur l'intelligence artificielle. Un repositionnement de la CNPD à travers une modification substantielle de sa structure, et par conséquent de sa loi organique, permettrait d'éviter que la question du traitement réglementaire de l'intelligence artificielle et des données en général soit perçue comme limitée à la protection des données personnelles.

22. La nouvelle structure devrait veiller à ce que la gouvernance de la Commission nationale en tant qu'autorité de régulation désignée et son équipe de direction tiennent suffisamment compte des nouvelles compétences attribuées par la loi avec une approche fortement axée sur l'innovation.

23. En sus d'efforts de repositionnement structurels, la CNPD partage l'opinion exprimée dans leurs avis respectifs, tant de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers, que de la FEDIL, qu'il serait opportun de changer le nom de la CNPD pour témoigner de l'importance que le Luxembourg accorde aux nouvelles missions de l'autorité désignée.

Elle propose dès lors qu'elle soit renommée en « *Autorité de régulation des données et de l'intelligence artificielle (ARDIA)* », un nom avec une intonation puissante qui tiendrait compte de tous les aspects actuels et futurs de ses objectifs, missions, compétences et pouvoirs. Elle s'engage par ailleurs à contribuer activement aux travaux de refonte de sa loi organique.

24. Même en dehors d'une refonte complète de la loi organique de la CNPD, celle-ci devrait néanmoins être modifiée afin d'absorber les nouvelles compétences, missions et pouvoirs engendrés par le règlement sur l'intelligence artificielle. Des sous-sections à la section II intitulée « Compétences de la CNPD » devraient être créées afin de distinguer les compétences relevant du domaine de la protection des données de celui de l'intelligence artificielle en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle.

Une nouvelle sous-section à la section III intitulée « Les missions de la CNPD » devrait également être créée concernant les nouvelles missions de la CNPD en vertu du règlement sur l'intelligence artificielle. Enfin, des dispositions concernant les pouvoirs de la CNPD en tant qu'autorité de surveillance du marché devrait également faire l'objet d'une sous-section dans le cadre de la section IV intitulée « Les pouvoirs de la CNPD ».

25. De plus, il est suggéré aux auteurs du projet de loi de modifier l'article 33 de la loi précitée en ces termes : « ~~Sous réserve des dispositions de la présente loi et sans préjudice des textes cités à l'article 4, Le règlement d'ordre intérieur fixe :~~

**1° les conditions de fonctionnement de la CNPD ;**

**2° l'organisation des services de la CNPD ;**

**3° les modalités de la convocation des membres du collège et la tenue des réunions collégiales ».**

Cette proposition pourrait être introduite à l'article 19 du projet de loi. Ces nouvelles dispositions permettraient notamment à la CNPD d'être transparente quant à son nouveau mode de fonctionnement. qui serait nécessaire au vu des nouvelles missions qui lui sont attribuées en vertu du texte sous avis.

26. Enfin, en ce qui concerne les dispositions modificatives de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données qui figurent à l'article 19 du projet de loi, la Commission nationale les accueille favorablement sachant qu'ils doivent être adaptés et élaborés davantage pour répondre le cas échéant aux exigences d'une structure adaptée.

\*

## II. SUR LES NOUVELLES MISSIONS DE LA CNPD

### A. La CNPD : organisme notifié

27. L'article 6 du projet de loi désigne la CNPD en tant qu'organisme notifié aux fins de l'application du règlement sur l'intelligence artificielle « *lorsqu'un système d'IA à haut risque est destiné à être mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile* ».

28. Tel que cela ressort du commentaire des articles, les dispositions en projet sont « *une mise en application de l'article 43, premier paragraphe* » du règlement sur l'intelligence artificielle.

29. En effet, l'article 43.1 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que « *lorsque le système d'IA à haut risque est destiné à être mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile ou par les institutions, organes ou organismes de l'UE, l'autorité de surveillance du marché visée à l'article 74, paragraphe 8 ou 9, selon le cas, agit en tant qu'organisme notifié* ».

30. L'article 74.8 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose quant à lui que « *[p]our les systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe III, point 1, du présent règlement, dans la mesure où ils sont utilisés à des fins répressives, de gestion des frontières et de justice et démocratie, et pour les systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe II, points 6, 7 et 8, du présent règlement* » les Etats membres peuvent notamment désigner comme « *autorité de surveillance du marché aux fins du présent règlement* » les autorités de protection des données. Il convient de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir désigné la CNPD en tant qu'organisme notifié pour les cas visés à l'article 6 du projet de loi.

31. Cependant, elle comprend que les dispositions sous avis visent l'ensemble des systèmes d'IA à haut risque énumérés à l'annexe III du règlement sur l'intelligence artificielle lorsque ces derniers sont mis en service par les autorités répressives, les services de l'immigration ou les autorités compétentes en matière d'asile. Or, les dispositions de l'article 43.1 du règlement sur l'intelligence artificielle se limitent aux systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, point 1 du règlement.

32. En outre, les dispositions de l'article 43.2 du règlement précité prévoient expressément que pour « *les systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, points 2 à 8, les fournisseurs suivent la procédure*

*d'évaluation de la conformité fondée sur le contrôle interne visée à l'annexe VI, qui ne prévoit pas d'intervention d'un organisme notifié ».*

33. Dès lors, les dispositions du projet de loi semblent contrevenir aux dispositions de l'article 43.2 du règlement sur l'intelligence artificielle. A ce titre, il y a lieu de rappeler que « *[l]'applicabilité directe des règlements exclut, sauf disposition contraire, que les Etats membres prennent des dispositions internes affectant la portée du règlement lui-même* »<sup>2</sup>.

34. Ainsi, il est suggéré aux auteurs du projet de loi de modifier les dispositions de l'article 6 du texte sous avis pour ne viser que les systèmes d'IA à haut risque visés à l'annexe III, point 1 dudit règlement. Ces modifications s'avèrent d'autant plus nécessaires à la lumière des développements figurant aux points 6 et 7 du présent avis.

35. En effet, il est essentiel que les compétences de la CNPD en tant qu'organisme notifié soit clairement délimitées afin que celle-ci puisse au mieux exercer et mettre en œuvre la procédure d'évaluation de la conformité telle que décrite à l'annexe VII du règlement sur l'intelligence artificielle.

36. Par ailleurs, il y a notamment lieu de relever que lorsque la CNPD agira en tant qu'organisme notifié, celle-ci :

- devra mettre en place la procédure d'évaluation de la conformité telle que décrite à l'annexe VII, puis délivrer, le cas échéant, à l'issue de la procédure d'évaluation de la conformité, un certificat d'évaluation UE ;
- pourra se voir autoriser par le fournisseur d'un système d'IA « *à accéder aux locaux où les systèmes d'IA sont conçus, développés ou mis à l'essai. Le fournisseur partage en outre avec l'organisme notifié toutes les informations nécessaires* »<sup>3</sup> ; et
- aura la possibilité d'effectuer « *périodiquement des audits pour s'assurer que le fournisseur maintient et applique le système de gestion de la qualité ; [l'organisme notifié] transmet un rapport d'audit au fournisseur* »<sup>4</sup>.

37. Bien que les dispositions du règlement sur l'intelligence artificielle détaillent et précisent la procédure figurant à l'annexe VII dudit texte, il y a lieu de relever que l'article 44.3 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose notamment que « *[l]orsqu'un organisme notifié constate qu'un système d'IA ne répond plus aux exigences énoncées à la section 2, il suspend ou retire le certificat délivré ou l'assortit de restrictions, en tenant compte du principe de proportionnalité, sauf si le fournisseur applique, en vue du respect de ces exigences, des mesures correctives appropriées dans le délai imparti à cet effet par l'organisme notifié. L'organisme notifié motive sa décision.*

*Une procédure de recours contre les décisions des organismes notifiés, y compris concernant des certificats de conformité délivrés, est disponible ».*

38. Au vu des développements *supra* aux points 6 et 7, la CNPD se demande si ces nouvelles missions, en tant qu'organisme notifié, et les pouvoirs visés aux points 37 et 38 ci-avant, devraient être repris dans sa loi organique.

39. Par ailleurs, la CNPD comprend que l'article 5.2 du règlement (CE) N°765/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 trouverait application en ce qui concerne sa désignation en tant qu'organisme notifié et pour cette raison elle ne sera pas contrôlée. En effet, cet article dispose que : « *[l]orsqu'un Etat membre décide de ne pas recourir à l'accréditation, il fournit à la Commission et aux autres Etats membres toutes les preuves documentaires nécessaires à la vérification de la compétence des organismes d'évaluation de la conformité qu'il choisit afin d'appliquer la législation communautaire d'harmonisation concernée* ». La CNPD en tant qu'organisme notifié n'est donc pas soumise à un quelconque contrôle de la part des autorités notifiantes désignées à l'article 2 du projet de loi.

2 M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, n°193.

3 Annexe VII, point 5.2 du règlement sur l'intelligence artificielle.

4 Annexe VII, point 5.3 du règlement sur l'intelligence artificielle.

## B. La CNPD : autorité de surveillance du marché par défaut

### 1. Quant au champ d'application

40. Tel que prévu par l'article 70 du règlement sur l'intelligence artificielle, l'article 7 du projet de loi désigne en droit national les autorités de surveillance du marché compétentes pour les domaines y énumérés.

41. Il ressort du commentaire des articles que la Commission nationale est désignée en tant qu'autorité de surveillance du marché par défaut *« par le fait qu'un grand nombre de données traitées par des systèmes d'intelligence artificielle seront des données à caractère personnel et qu'une majorité de pratiques d'IA visée par le règlement sur l'IA concerne l'utilisation de données à caractère personnel »*. Il convient de saluer les auteurs du projet de loi sur ce point.

42. Cette désignation rejoint d'ailleurs l'avis conjoint de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle), en ce qu'ils avaient relevé dans leur avis que *« [l]a désignation des autorités de protection des données (APD) en tant qu'autorités de contrôle nationales garantirait une approche réglementaire plus harmonisée, contribuerait à l'interprétation cohérente des dispositions relatives au traitement des données et éviterait les contradictions dans leur application entre les Etats membres »*<sup>5</sup>.

43. Enfin, la CNPD se rallie aux remarques formulées par la CSSF dans son avis relatif au projet de loi sous avis<sup>6</sup>, en ce qu'elle a relevé que *« l'extension de compétences prévue au projet de loi est trop large étant donné qu'elle couvrirait tous les systèmes AI utilisés par les entités soumises à sa surveillance (et ne se limiterait pas seulement à ceux utilisés dans le cadre de l'exécution des services financiers qui leur sont confiés par les établissements financiers et pour lesquels ils ont reçu un agrément), et risque donc d'aller au-delà de la compétence de la CSSF en tant qu'autorité nationale de surveillance du secteur financier »* et qu'elle estime que *« les limitations telles que précisées dans l'AI Act, notamment : les systèmes d'IA à haut risque, les systèmes d'IA sont directement liés à la fourniture des services financiers »* soient maintenues<sup>7</sup>.

A ce titre, il convient de rappeler que *« [l]orsque, dans une matière donnée, un règlement européen a édicté un corps de règles, les autorités normatives nationales ne sauraient en aucun cas ajouter à ces règles ou en étendre le champ d'application »*<sup>8</sup>.

44. Par conséquent, il résulte de ce qui précède que dans la mesure où la Commission nationale est désignée par le texte sous projet en tant qu'autorité de surveillance du marché par défaut, son domaine de compétence dépend intrinsèquement des domaines de compétences des autres autorités de surveillance du marché désignées à l'article 7 du projet de loi. Ainsi, il est primordial que leurs domaines de compétences soient clairement délimités afin que le domaine de compétence de la CNPD soit également précis.

### 2. Quant aux missions

45. L'article 8.1 du projet de loi définit les missions des autorités de surveillance du marché. D'après le commentaire des articles *« [c]es missions sont définies par le [règlement sur l'intelligence artificielle] dont le présent projet de loi entend réaliser la mise en œuvre, ainsi que par le règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n°765/2008 et (UE) n°305/2011 [ci-après le « règlement (UE) 2019/1020 »]* ».

5 V. avis conjoint 05/2021 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle), p. 3.

6 V. document parlementaire n°8476/01, Avis de la CSFF du 17 janvier 2025, « commentaire CSSF 1 » p. 3.

7 V. document parlementaire n°8476/01, Avis de la CSFF du 17 janvier 2025, « commentaire CSSF 1 » p. 3.

8 V. M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, n°196.

46. Néanmoins, il convient de s'interroger sur le renvoi à l'article 60.6 du règlement sur l'intelligence artificielle dans le cadre des missions des autorités de surveillance du marché désignées par le texte sous avis. En effet, cet article dispose que « *[l]es Etats membres confèrent à leurs autorités de surveillance du marché le pouvoir d'exiger des fournisseurs et des fournisseurs potentiels qu'ils fournissent des informations, de procéder à des inspections inopinées à distance ou sur place et d'effectuer des vérifications concernant la réalisation des essais en conditions réelles et des systèmes d'IA à haut risque connexes. Les autorités de surveillance du marché utilisent ces pouvoirs pour veiller au développement sûr des essais en conditions réelles* ». Il résulte de ce qui précède que l'article 60.6 précité entend conférer des pouvoirs aux autorités de surveillance du marché. Dès lors, le renvoi audit article devrait figurer à l'article 9 du projet de loi, qui est relatif aux pouvoirs des autorités de surveillance du marché, plutôt qu'à l'article 8 du projet de loi qui est relatif aux missions desdites autorités.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles précisent qu'il ressort de l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle que l'autorité de surveillance de marché est définie comme « *l'autorité nationale assurant la mission et prenant les mesures prévues par le [règlement (UE) 2019/1020]* ». Dès lors, il y a lieu de saluer que l'article 8 du projet de loi fasse expressément référence à l'article 11 du règlement (UE) 2019/1020.

La Commission nationale comprend ainsi que ces missions, en tant qu'autorité de surveillance du marché, découleront du règlement sur l'intelligence artificielle et du règlement (UE) 2019/1020.

### 3. Quant aux pouvoirs

47. L'article 9.1 du projet de loi prévoit que les autorités de surveillance du marché ont les pouvoirs visés à l'article 14.4 lettres a) à k) du règlement (UE) 2019/1020.

La CNPD comprend encore que, conformément à l'article 14.3. a) du règlement (UE) 2019/1020, les autorités de surveillance du marché désignées par le projet de loi exercent directement sous leur propre autorité les pouvoirs visés à l'article 14.1 du règlement précité. Cela découle également de l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle qui définit l'autorité de surveillance du marché comme « *l'autorité nationale assurant la mission et prenant les mesures prévues par le règlement (UE) 2016/1020* ».

48. Tel qu'exposé dans le commentaire des articles, les pouvoirs des autorités de surveillance du marché « *sont (...) définies conformément au [règlement (UE) 2019/1020], et plus précisément à l'article 14 dudit règlement. Ceci découle également de l'article 74, paragraphe 5, du [règlement sur l'intelligence artificielle] qui dispose : « sans préjudice des pouvoirs conférés aux autorités de surveillance du marché par l'article 14 du règlement (UE) 2019/1020, afin d'assurer le contrôle effectif de l'application du présent règlement, les autorités de surveillance du marché peuvent exercer les pouvoirs visés à l'article 14, paragraphe 4, points d) et j), dudit règlement à distance, le cas échéant* ».

49. Bien que les pouvoirs de l'article 74.5 du règlement sur l'intelligence artificielle soient mentionnés dans le commentaire de l'article 9 du projet de loi, la CNPD se demande s'il ne conviendrait pas de citer expressément cet article dans le texte sous avis alors que celui-ci vient compléter les pouvoirs visés à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1020.

50. De même, ne faudrait-il pas que le texte sous avis vise expressément l'article 74.12 du règlement sur l'intelligence artificielle<sup>9</sup> qui vient également préciser les pouvoirs de l'article 14 précité ?

51. L'article 9.2 du projet loi précise la possibilité pour les autorités de surveillance du marché d'« *adopter et rendre public un règlement définissant* »<sup>10</sup> leur procédure d'enquête et leur procédure de gestions des plaintes. Il convient de saluer de telles précisions.

<sup>9</sup> L'article 74.12 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que « *[s]ans préjudice des pouvoirs prévus par le règlement (UE) 2019/1020, et lorsque cela est pertinent et limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches, les fournisseurs accordent aux autorités de surveillance du marché un accès complet à la documentation ainsi qu'aux jeux de données d'entraînement, jeu de données de validation et de test utilisés pour le développement des systèmes d'IA à haut risque, y compris, lorsque cela est approprié et sous réserve de garanties de sécurité, par l'intermédiaire d'interfaces de programmation d'application (API) ou d'autres moyens et outils techniques pertinents permettant un accès à distance* ».

<sup>10</sup> V. article 9.2 du projet de loi.

52. En outre, tel qu'évoqué au point 47 *supra*, et d'après la compréhension de la CNPD le texte sous avis ne confère pas, en l'état, à la Commission nationale « *le pouvoir d'exiger des fournisseurs et des fournisseurs potentiels qu'ils fournissent des informations, de procéder à des inspections inopinées à distance ou sur place et d'effectuer des vérifications concernant la réalisation des essais en conditions réelles et des systèmes d'IA à haut risque connexe. Les autorités de surveillance du marché utilisent ces pouvoirs pour veiller au développement sûr des essais en conditions réelles* »<sup>11</sup>.

53. De plus, toujours d'après la compréhension de cette dernière et à la lecture combinée des articles 3.57 et 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle, le renvoi à l'article 14.4 du règlement (UE) 2019/1020 ne semblerait pas trouver application dans de tels cas.

54. En effet, l'article 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que « *[l]es autorités de surveillance du marché ont les compétences et les pouvoirs nécessaires pour veiller à ce que les essais en conditions réelles soient conformes au présent règlement* ».

55. L'article 3.57 dudit règlement prévoit que « *les essais en conditions réelles ne remplissent pas les conditions pour constituer une mise sur le marché ni une mise en service du système d'IA* ».

Ainsi, et alors que les essais en conditions réelles des systèmes d'IA ne semblent pas constituer une mise sur le marché, les pouvoirs du règlement (UE) 2019/1020 ne s'appliquent pas en l'espèce. Par conséquent, il est primordial que des dispositions spécifiques soient prévues en droit national afin de permettre aux autorités de surveillance du marché, visées à l'article 7 du projet de loi, d'exercer les pouvoirs visés à l'article 76.1 du règlement sur l'intelligence artificielle. La CNPD suggère dès lors de référencier également cet article dans le projet de loi sous avis.

#### 4. Quant aux mesures de l'article 10 du projet de loi

56. Tel que cela résulte de la définition donnée par l'article 3.26 du règlement sur l'intelligence artificielle, les mesures prises par les autorités de surveillance du marché sont celles reprises dans le règlement (UE) 2019/1020<sup>12</sup>.

57. Dès lors, la CNPD comprend qu'elle exercera les « mesures de surveillance du marché » de l'article 16 du règlement (UE) 2019/1020.

58. En outre, il y a lieu de se demander si des dispositions similaires à celles des articles 13.5 de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS ne seraient pas pertinentes dans le cadre du projet de loi.

L'article 13.5 de ladite loi dispose que « *[l]es opérateurs économiques* » ainsi que les différents acteurs tombant dans le champ d'application de la loi précitée « *ou de ses règlements d'exécution, sont tenus, à la réquisition des fonctionnaires ou agents chargés du contrôle, de ne pas entraver les opérations auxquelles ceux-ci procèdent en vertu de la présente loi* ».

59. L'article 14.1. alinéa 3 de la même loi précise encore que dans l'exercice de leurs fonctions, les agents constatant les infractions à cette loi et son règlement d'exécution ont la qualité d'officiers de police judiciaire. De telles dispositions pourraient être pertinentes dans le cadre de l'exercice des mesures de l'article 10 du projet de loi pouvant être prises par la CNPD en sa qualité d'autorité de surveillance du marché.

Elle se demande de surcroît si les dispositions de l'article 51 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données seraient susceptibles de trouver application en l'espèce.

En effet, cet article dispose que « *[q]uiconque empêche ou entrave sciemment, de quelque manière que ce soit, l'accomplissement des missions incombant à la CNPD, est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 à 125 000 euros ou d'une de ces peines seulement* ».

Sur ce point, il est encore renvoyé au point I.B *supra*.

<sup>11</sup> Article 60.6 du règlement sur l'intelligence artificielle.

<sup>12</sup> Voir ad article 10 du projet de loi.

60. En outre, il convient de relever que l'article 13.2 *bis* de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS dispose que « *[l]es décisions intervenues en exécution du paragraphe 2 sont adressées selon le cas :*

*1° au fabricant ou à son mandataire ;*

*2° à l'importateur;*

*3° dans les limites de leurs activités respectives, aux distributeurs ou notamment au responsable de la première distribution sur le marché national ;*

*4° à toute autre personne, lorsque ceci s'avère nécessaire, en vue de la collaboration aux actions engagées pour éviter des risques découlant d'un produit ».*

La CNPD donne à considérer la pertinence d'introduire dans le texte sous avis, pour l'ensemble des autorités de surveillance du marché des dispositions similaires. En effet, des dispositions semblables pourraient être introduites dans le texte en projet en modifiant les acteurs concernés par l'article 13.2 *bis* précité pour viser ceux définis aux articles 3.3 à 3.7 du règlement sur l'intelligence artificielle à savoir les fournisseurs, dépoyeurs, mandataires, importateurs, et distributeurs.

### **5. Quant aux sanctions**

61. Les dispositions de l'article 16 du projet de loi visent à donner, en application de l'article 99 du règlement sur l'intelligence artificielle, aux autorités nationales compétentes visées par le projet de loi le pouvoir d'imposer des sanctions administratives.

62. De plus, les dispositions sous avis permettent, en sus des sanctions administratives, aux autorités compétentes de sanctionner « *un opérateur sans devoir imposer immédiatement une sanction financière qui pourrait être disproportionnée par rapport aux violations constatées* ». Ces mesures figurent à l'article 16.1, 1° à 2° du projet de loi. Il y a lieu de saluer les auteurs du projet de loi pour avoir prévu de telles dispositions.

63. En outre, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que l'article 99.8 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que « *chaque Etat membre établit ses règles déterminant dans quelle mesure des amendes administratives peuvent être imposées à des autorités et organismes publics établis sur son territoire* ». Or, le texte sous avis reste muet à ce sujet. Dès lors, des dispositions nationales devraient être prises pour clarifier ce point.

64. Enfin, il convient de noter que l'article 16.3. du projet de loi prévoit que les sanctions pourraient être prononcées par une autorité notifiante à l'égard d'un organisme notifié. Or, compte tenu des développements figurant sous le titre II.A du présent avis, la CNPD comprend que ces dispositions n'ont pas vocation à s'appliquer en l'espèce.

### **C. La CNPD identifiée comme « Autorité de protection des droits fondamentaux »**

65. Conformément l'article 77.2 du règlement sur l'intelligence artificielle, la CNPD a été identifiée comme « Autorité de protection des droits fondamentaux », aux côtés de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel (ci-après l'« ALIA ») et l'Inspection du travail et des mines (ci-après l'« ITM »)<sup>13</sup>. Ces autorités sont compétentes pour l'ensemble des droits fondamentaux visés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en relation avec leurs compétences.

La Commission nationale comprend qu'en cas de violation à la protection des données dans le cadre de l'utilisation d'un système d'IA à haut risque visé à l'annexe III du règlement sur l'intelligence artificielle, elle aurait en vertu de l'article 77.1 dudit règlement accès « *à toute documentation créée ou conservée en vertu* » de ladite réglementation et « *à y avoir accès dans une langue ou un format accessibles lorsque l'accès à cette documentation est nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mandat dans les limites de leurs compétences* ».

<sup>13</sup> <https://smc.gouvernement.lu/dam-assets/art77-aia-liste-web.pdf>

66. Le considérant 157 du règlement précité énonce encore que « *[l]e présent règlement est sans préjudice des compétences, des tâches, des pouvoirs et de l'indépendance des autorités ou organismes publics nationaux compétents qui contrôlent l'application du droit de l'Union en matière des droits fondamentaux [...]. Lorsque leur mandat l'exige, ces autorités ou organismes publics nationaux devraient également avoir accès à toute documentation créée en vertu du présent règlement et à y avoir accès dans une langue ou un format accessible lorsque l'accès à cette documentation est nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mandat dans les limites de leurs compétences* ».

Dans ce contexte, la CNPD, en tant qu'autorité de contrôle en matière de protection des données, exercerait ses pouvoirs en vertu des missions qui lui sont conférées par la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données.

67. Cependant, elle estime que ses pouvoirs détaillés à l'article 14 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 précitée ne lui permettrait pas de prendre en compte l'aspect horizontal du règlement sur l'intelligence artificiel. Dès lors, la CNPD suggère de prévoir des dispositions spécifiques dans sa loi organique qui reflèteraient les pouvoirs de l'article 77.1 du règlement sur l'intelligence artificielle.

#### **D. La CNPD « point de contact unique »**

68. L'article 13 du projet de loi désigne la CNPD comme « *point de contact unique conformément à l'article 70, paragraphe 2, troisième phrase du règlement (UE) 2024/1689* ».

L'article 14 du projet de loi précise que la CNPD est chargée de la « *coordination entre autorités nationales compétentes au sens de l'article 3, paragraphe 48 du règlement (UE) 2024/1689* » et détaille la coopération entre les autorités nationales compétentes.

Il ressort encore de l'exposé des motifs qu'à « *titre d'autorité de surveillance de marché horizontale par défaut, la CNPD est chargée de la coordination des autorités de surveillance du marché et désignée comme point de contact unique vis-à-vis du marché* ».

Il y a lieu de féliciter les auteurs du projet de loi pour de telles précisions.

\*

### **III. LES BACS A SABLE REGLEMENTAIRES**

69. L'article 12.1 du projet de loi impose à la CNPD de mettre en place « *un bac à sable réglementaire de l'IA selon les modalités visées au chapitre VI du [règlement sur l'intelligence artificielle]* »<sup>14</sup> au plus tard le 2 août 2026.

70. Il y a lieu de relever que depuis la fin du mois de mai 2024, la CNPD propose un bac à sable réglementaire sur l'intelligence artificielle intitulé « Sandkëscht » dont le but principal est de permettre aux organisations d'innover et aborder des nouvelles technologies tout en assurant la conformité de leurs projets ou applications aux principes de protection des données sans compromettre la vie privée des individus. Cet outil de conformité s'inspire du modèle décrit dans le règlement sur l'intelligence artificielle.

71. Enfin, le règlement sur l'intelligence artificielle prévoit expressément en son article 58.2, d) que l'accès aux bacs à sable réglementaire est gratuit pour les PME et les jeunes pousses.

La CNPD se demande s'il ne serait pas opportun de prévoir la possibilité de soumettre les entités qui ne sont pas considérées comme des PME ou jeunes pousses à l'acquittement d'une redevance dans le cadre de leur participation à un bac à sable réglementaire.

A cet effet, il est suggéré aux auteurs du projet de loi d'introduire expressément de telles dispositions dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 12.1 du projet de loi.

De telles dispositions pourraient prendre la teneur suivante : « Sans préjudice des dispositions de l'article 58 du règlement (UE) 2024/1689, La CNPD peut imposer des redevances dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 12. Un règlement de la CNPD détermine le montant et les modalités de paiement des redevances ».

\*

<sup>14</sup> V. article 12.1 alinéa 2 du projet de loi.

#### IV. QUANT A L'ARTICLE 5.2 DU REGLEMENT SUR L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

72. Il y a lieu de relever que l'article 5.2 du règlement sur l'intelligence artificielle dispose que *« l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives en vue de la réalisation de l'un des objectifs énumérés au paragraphe 1, premier alinéa, point h), du présent article respecte les garanties et conditions nécessaires et proportionnées en ce qui concerne cette utilisation, conformément au droit national qui l'autorise, notamment eu égard aux limitations temporelles, géographiques et relatives aux personnes »*.

De la même manière l'article 5.5 dudit règlement dispose encore qu'*« [u]n État membre peut décider de prévoir la possibilité d'autoriser totalement ou partiellement l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives, dans les limites et les conditions énumérées au paragraphe 1, premier alinéa, point h), et aux paragraphes 2 et 3. Les États membres concernés établissent dans leur droit national les règles détaillées nécessaires à la demande, à la délivrance et à l'exercice des autorisations visées au paragraphe 3, ainsi qu'à la surveillance et à l'établissement de rapports y afférents. Ces règles précisent également pour quels objectifs énumérés au paragraphe 1, premier alinéa, point h), et notamment pour quelles infractions pénales visées au point h), iii), les autorités compétentes peuvent être autorisées à utiliser ces systèmes à des fins répressives. »*

73. Enfin, l'article 5.6 du règlement précité prévoit qu'un rapport sur l'utilisation de ces technologies devrait être fait par la CNPD : *« [l]es autorités nationales de surveillance du marché et les autorités nationales chargées de la protection des données des États membres qui ont été notifiées de l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives, conformément au paragraphe 4, soumettent à la Commission des rapports annuels sur cette utilisation »*.

Ainsi, à la lumière des dispositions précitées et en l'absence de précisions à ce sujet dans le texte sous avis, la Commission nationale comprend que l'utilisation de systèmes d'identification biométriques à distance en temps réel dans des espaces accessibles au public à des fins répressives n'est pas permise au Grand-Duché du Luxembourg.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 30 mai 2025.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Alain HERRMANN  
*Commissaire*

Marc HEMMERLING  
*Commissaire suppléant*