

Luxembourg, le 22 octobre 2024

Objet : Projet de loi n°8309¹ portant mise en œuvre 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 (DSA) 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 - Amendements parlementaires. (6492bisKEV)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(1^{er} octobre 2024)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion d'aviser, dans son avis du 24 janvier 2024², le projet de loi n°8309 ayant 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 prend note des amendements parlementaires sous avis, lesquels reflètent certaines de ses observations, et les accueille favorablement.
- Elle réitère certaines observations importantes pour ses ressortissants et pour l'économie luxembourgeoise, et suggère des modifications mineures pour appliquer pleinement les observations légistiques du Conseil d'Etat déjà adoptées par la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme de la Chambre des Députés.
- Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous la réserve de la prise en compte de ses remarques.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés.](#)

² [Lien vers le texte de l'avis de la Chambre de Commerce en date du 24 janvier 2024.](#)

Considérations générales

Pour rappel, le projet de loi n°8309 (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre le DSA, en introduisant les mesures législatives nécessaires pour assurer la pleine effectivité des obligations incombant aux fournisseurs de services intermédiaires tels que visés par ledit règlement. Le DSA est du reste, comme tout règlement européen au sens du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, obligatoire dans tous ses éléments et applicable à tous les prestataires concernés opérant sur le territoire de l'Union européenne, selon le calendrier prévu à cette fin.

Dans ce contexte, le Projet vise à désigner l'Autorité de la concurrence comme l'unique autorité nationale compétente aux fins de l'application du DSA (ci-après l'« Autorité Compétente »), responsable de la surveillance des fournisseurs de services intermédiaires et de l'exécution dudit règlement, ainsi que comme coordinateur national pour les services numériques (ci-après le « CSN »), responsable de toutes les questions liées à la surveillance et à l'exécution du règlement. Tandis que le CSN est directement investi, de par sa seule désignation, des pouvoirs d'enquête et d'exécution prévus par le DSA, ce dernier exige que les Etats membres fixent des conditions et des procédures spécifiques pour l'exercice desdits pouvoirs dans leur droit national. 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 très grandes plateformes en ligne et de très grands moteurs de recherche en ligne. En outre, 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. Compte tenu de l'attribution de nouvelles missions à l'Autorité de la concurrence, le Projet prévoit également de modifier la Loi sur la concurrence. De plus, il vise à abroger les articles 60 à 63 de la Loi e-commerce, lesquels correspondent aux articles 12 à 15 de la directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique (ci-après la « Directive e-commerce »), désormais abrogés et remplacés par les articles 4,5,6 et 8 du DSA.

Les amendements parlementaires sous avis, adoptés par la Commission de l'Economie, des PME, de l'Energie, de l'Espace et du Tourisme de la Chambre des Députés (ci-après la « Commission »), visent quant à eux à intégrer les observations légistiques, et à répondre aux oppositions formelles, exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 12 juillet 2024, en adoptant des propositions de texte ou en faisant des propositions rédactionnelles.

La Chambre de Commerce accueille favorablement les amendements sous avis. Certaines de ses remarques trouvent en effet écho dans l'avis précité du Conseil d'Etat et ont, par conséquent, été couvertes par les amendements parlementaires sous avis. Toutefois, la Chambre de Commerce souhaite réitérer certaines observations qu'elle juge importantes pour ses entreprises ressortissantes et, plus généralement, pour l'économie luxembourgeoise. Par le présent avis, elle prend position sur les points où la Commission a suivi le Conseil d'Etat et sur certains points qu'elle avait soulevés dans son avis précédent.

Commentaire des amendements

Concernant l'amendement 2 relatif à l'article 6, paragraphe 1^{er} et l'amendement 3 visant l'article 6, paragraphe 3

A titre liminaire, la Chambre de Commerce marque son accord avec les amendements en question, et souhaite, en outre réitérer certains de ses commentaires déjà formulés dans son précédent avis.

Pour rappel, la Chambre de Commerce a accueilli favorablement l'introduction d'un système de demande d'informations en deux étapes - à savoir par simple demande ou par décision-, estimant que celui-ci est suffisamment ancré dans le DSA, une approche également validée par le Conseil d'Etat.

Néanmoins, la Chambre de Commerce s'interroge sur la sanction prévue à 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. Cet article vise à mettre en œuvre l'article 52, paragraphe 3 du DSA, qui prévoit des sanctions pour non-coopération, sans préciser si elles s'appliquent à une demande d'informations faite par décision ou par simple demande. Faute de distinction claire, la sanction semble couvrir à la fois les simples demandes et les décisions formelles du CSN, ce qui pose problème, car aucun recours n'est possible contre une simple demande (seule une décision formelle prévue à l'article 6, paragraphe 3 du Projet est susceptible de recours selon son article 27). Le fournisseur serait donc contraint d'attendre une sanction avant de pouvoir contester, ce qui est problématique.

La Chambre de Commerce souhaite dès lors réitérer la recommandation déjà faite dans son précédent avis de préciser dans l'article 16, paragraphe 3, point 1°, du Projet que la sanction s'applique uniquement en cas de fourniture d'informations inexactes, incomplètes ou trompeuses en réponse à une demande par voie de décision, et non à une simple demande. Si des informations erronées sont fournies à la suite d'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.

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 mis en place 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 très grandes plateformes en ligne, qui ont sans doute des moyens bien plus importants que les plus petits acteurs de la place. Enfin, la Chambre insiste sur la nécessité de limiter les informations demandées aux strictes exigences de l'enquête et d'appliquer des mesures de sécurité rigoureuses pour protéger les données sensibles lors de leur transmission et de leur stockage.

Concernant l'amendement 10 relatif à l'article 15

Le présent amendement vise entre autres à introduire la possibilité d'un recours contre une décision de restriction temporaire du service.

Dans son précédent avis, la Chambre de Commerce avait exprimé des préoccupations quant à la suppression du double degré de juridiction, une suppression par ailleurs motivée par les auteurs du Projet dans leur commentaire sur l'article 15, paragraphe 6. Toutefois, cette suppression semblerait incompatible avec l'article 51, paragraphe 6, *in fine*, du DSA, qui garantit notamment le respect du droit à un recours juridictionnel effectif pour toutes les parties affectées. Le Conseil d'Etat a souligné à son tour que les auteurs du Projet n'avaient pas justifié cette dérogation au double degré de juridiction et a demandé des explications.

La Chambre de Commerce soutient donc cet amendement, qui répond aux observations du Conseil d'Etat en introduisant une procédure désormais susceptible d'appel.

Concernant l'amendement 11 relatif à l'article 19 et l'amendement 12 relatif à l'article 22

La Chambre de Commerce marque son accord avec ces amendements. Tout comme le Conseil d'Etat et la Commission, la Chambre de Commerce avait estimé que la demande ne devrait pas être jugée deux fois par la même personne.

Concernant l'amendement 13 supprimant l'article 31

La Chambre de Commerce continue de plaider pour une analyse approfondie de la structure de gouvernance pour la mise en œuvre du DSA, avec une réflexion sur la désignation d'autres autorités nationales compétentes pour les besoins de la surveillance de l'application du DSA, et l'éventuelle création d'un régulateur unique adapté à l'écosystème numérique actuel et futur.

Pour rappel, le Projet vise à désigner l'Autorité de la concurrence comme l'unique Autorité Compétente pour toutes les questions relatives au DSA, ainsi que comme CSN, chargé de coordonner son application. Bien que l'Autorité de la concurrence soit déjà compétente dans le cadre des règlements « Platforms to Business » (2019/1150) et « Digital Markets Act » (2022/1925), les nouveaux pouvoirs d'enquête et d'exécution prévus par le DSA entraîneront une charge de travail accrue, nécessitant des ressources supplémentaires, notamment en personnel. Il convient également de souligner 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 conséquent, il serait essentiel de s'assurer que l'Autorité de la concurrence dispose de toutes les ressources nécessaires pour assumer pleinement ses nouvelles responsabilités. Il serait aussi judicieux de désigner d'autres autorités compétentes, ce qui permettrait une application plus efficace du DSA.

C'est dans cette optique que la clause d'évaluation du Projet aurait permis de reconsidérer la désignation des autorités compétentes et de réévaluer, plus généralement, la gouvernance retenue au niveau national. Cependant, le Conseil d'Etat s'y est opposé et la rédaction du Projet n'a pas réussi à apaiser les préoccupations du Conseil d'Etat quant à une ingérence dans l'initiative législative du Gouvernement. La Chambre de Commerce réitère néanmoins ses observations sur ce point et recommande que la gouvernance soit réexaminée, à l'image de l'évaluation prévue au niveau européen en vertu de l'article 91 du DSA.

Enfin, comme indiqué dans son précédent avis, la Chambre de Commerce suggère d'explorer la création d'un régulateur unique pour toutes les activités numériques. Compte tenu de la complexité croissante de l'écosystème numérique, des exigences imposées par la nouvelle réglementation européenne, ainsi que de la convergence entre les secteurs de l'audiovisuel et du numérique en ce qui concerne les contenus proposés et leur traitement (notamment la modération), le secteur audiovisuel connaît une transformation profonde. Celle-ci est caractérisée par l'essor du streaming, la personnalisation des contenus, ainsi que l'évolution des modes de consommation et de distribution. Dans ce contexte, le système actuel pourrait bénéficier d'une révision et d'une modernisation, afin de faciliter à la fois les activités de surveillance et la protection des intérêts des fournisseurs de services intermédiaires, tout en préservant un environnement commercial sain.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

KEV/DJI