

Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg sur le projet de loi n°8476

portant mise en œuvre 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

* * *

(09/07/2025)

* * *

Le Conseil de l'Ordre a pris connaissance (i) du projet de loi n°8476 déposé par la Ministre de la Justice relative à la mise en œuvre de règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle, (ii) de l'avis de la Commission de Surveillance du Secteur Financier du 17 janvier 2025, (iii) de l'avis de l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et qualité des produits et services – Dépêche du Ministre de l'Economie, des PME, de l'Energie et du Tourisme à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Médias et de la Connectivité du 3 février 2025, (iv) de l'avis de la Fédération des industriels luxembourgeois du 20 février 2025, (v) de l'avis de la Chambre des Salariés du 6 mars 2025, (vi) de l'avis de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel du 17 mars 2025, (vii) de l'avis commun de la Chambre du Commerce et de la Chambre des Métiers du 2 avril 2025 et (viii) de l'avis de l'Autorité de la concurrence du Grand-Duché de Luxembourg.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi fait suite au 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 « **Règlement sur l'IA** »).

Le projet de loi a pour objet de compléter 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 sur l'IA.

COMMENTAIRES PAR RAPPORT AU PROJET DE LOI

Chapitre 8 – Sanctions, recours et conservation des documents

Quant à l'article 16, paragraphe 11.

Le Conseil de l'Ordre s'interroge sur les effets de la publication par défaut des décisions que rendent les autorités nationales compétentes. Le Conseil de l'Ordre note que cette publication par défaut ne peut être

limitée, que si l'autorité nationale compétente détermine qu'elle porte atteinte aux intérêts légitimes des parties, de sorte que leurs secrets d'affaires et autres informations confidentielles ne soient pas divulgués.

Il ressort du commentaire des articles que la publication par défaut des décisions vise à renforcer la transparence dans l'exécution des missions des autorités nationales compétentes.

Le Conseil de l'Ordre exprime des réserves quant à l'effectivité d'un tel dispositif, dans la mesure où il est déjà d'usage, pour les autorités luxembourgeoises, de publier les décisions de manière anonymisée. Il apparaît ainsi douteux que la publication de décisions non anonymisées apporte une transparence accrue, l'essentiel pour le public résidant dans la motivation et l'analyse juridique de la décision, et non dans l'identité des parties concernées. Révéler les noms relève du « name and shame » et constitue une sanction additionnelle, et n'apporte guère de bénéfice réel pour la compréhension des décisions. La publication anonymisée devrait donc suffire à garantir la transparence attendue.

Le Conseil de l'Ordre s'inquiète par ailleurs des répercussions que la publication par défaut peut avoir sur les parties et estime qu'une telle mesure devrait être considérée comme une sanction à part entière. En effet, la publication des décisions peut entraîner un préjudice réputationnel pour la partie concernée, potentiellement plus grave que la sanction elle-même.

En ce sens, le Conseil de l'Ordre s'interroge sur la compatibilité de la publication par défaut des décisions avec l'exigence de proportionnalité des sanctions énoncée à l'article 99, paragraphe (1), du Règlement sur l'IA et repris à l'article 16, paragraphe (3), du projet sous examen. La publication par défaut implique une automatisation de la divulgation des décisions, sans considération spécifique des circonstances propres à chaque affaire. Or, la proportionnalité exige une mise en balance concrète entre l'intérêt public à la transparence et les droits et intérêts des parties, notamment le droit au respect de la vie privée et à la protection de la réputation. En l'absence d'une telle mise en balance, il existe un risque que la publication porte une atteinte excessive aux droits et intérêts des parties, notamment lorsque la divulgation de leur identité ou d'informations sensibles n'apporte peu de valeur à la compréhension de la décision par le public.

Le Conseil de l'Ordre recommande ainsi que la publication des décisions ne soit pas systématique, mais résulte d'une appréciation circonstanciée par l'autorité nationale compétente, tenant compte des effets potentiels de la publication sur la partie concernée et des spécificités de chaque affaire, afin de garantir la proportionnalité de la mesure au regard de l'objectif poursuivi.

En outre, le Conseil de l'Ordre recommande d'attendre l'épuisement des voies de recours avant toute publication, afin de limiter le risque d'atteinte à présomption d'innocence. La Cour européenne des droits de l'homme a retenu que la présomption d'innocence ne saurait cesser de s'appliquer en appel du seul fait que la procédure en première instance a entraîné la condamnation de l'intéressé.¹ Il en découle que les références à la condamnation en première instance doivent se faire avec toute la discrétion et toute la réserve que commande le respect de la présomption d'innocence.²

Attendre l'épuisement des voies de recours avant toute publication permet encore d'éviter qu'une décision qui n'est pas encore définitive ne porte un préjudice irréversible à la réputation ou aux droits des parties concernées. En effet, tant que les recours sont pendants, la décision peut être annulée ou modifiée, et la publication prématurée d'une décision susceptible d'être ultérieurement infirmée risquerait d'entraîner une stigmatisation injustifiée et durable. Attendre l'issue des voies de recours permet ainsi de préserver l'équité procédurale et de limiter les risques de préjudices irréparables, tout en maintenant l'objectif de transparence une fois la décision devenue définitive.

Par conséquent, le Conseil de l'Ordre suggère d'adopter une approche similaire à l'article 63(2) de la loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier et l'actuel article 52 de la loi du 1^{er} août 2018 XXX et propose que le paragraphe (11) de l'article 16 soit rédigé comme suivant :

¹ CEDH, 24 mai 2011, *Konstas c. Grèce*, 53466/07, § 36.

² *Id.*, §§ 34.



« Les sanctions administratives prononcées par les autorités nationales compétentes peuvent faire l'objet d'une publication intégrale ou par extraits, sous réserve que les voies de recours contre la décision sont épuisées et qu'une telle publication ne risque pas de causer un préjudice disproportionné aux parties en cause ».

Chapitre 9 – Dispositions modificatives et finales

Quant à l'article 19

Le Conseil de l'Ordre s'interroge sur les modifications apportées à l'article 42 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « CNPD ») et du régime général sur la protection des données.

Selon ces modifications, le secret professionnel ne ferait plus obstacle à la publication par la CNPD d'informations succinctes relatives aux actes qu'elle accomplit en vue de la recherche, de la constatation ou de la sanction de violations, lorsque la publication de ces informations est effectuée dans l'intérêt du public et dans le respect du principe de la présomption d'innocence.

Les auteurs du projet de loi sous avis motivent leur démarche par la nécessité d'assurer la transparence des actions entreprises par la CNPD et de permettre au public d'être informé sur l'activité de la CNPD.

De surcroît, il ressort du commentaire des articles que *« tant les autres autorités européennes de contrôle pour la protection des données, que la presse nationale et internationale n'ont pas manqué de percevoir avec suspicion le secret qui entoure les décisions luxembourgeoises »*. Le Conseil de l'Ordre estime qu'il serait opportun d'identifier précisément les autorités et les publications concernées, afin d'apprécier la portée réelle de ces critiques.

Bien que le projet sous avis fasse référence à la nécessité de respecter la présomption d'innocence, le Conseil de l'Ordre s'inquiète des conséquences que pourrait entraîner la publication de telles informations, avant que la culpabilité de la partie concernée ait été légalement établie par un tribunal présentant les qualités d'indépendance et d'impartialité requises pourrait avoir sur la présomption d'innocence et la réputation de la partie concernée.

Le Conseil de l'Ordre tient à souligner qu'il est impératif de considérer tout administré comme présumé innocent jusqu'à ce qu'une décision définitive ait été rendue. Comme indiqué ci-avant, toute référence à une condamnation existante en première instance doit se faire avec toute la discrétion et toute la réserve que commande le respect de la présomption d'innocence tant que les voies de recours n'ont pas été épuisées. Il en découle, *a fortiori*, que la publication d'informations relatives à une procédure en cours, avant toute condamnation par un tribunal, expose à un risque accru de porter atteinte aux droits des personnes concernées, et doit être envisagée avec la plus grande prudence.

En dernier lieu, le Conseil de l'Ordre observe que la question de la confidentialité des enquêtes fait actuellement l'objet de discussions au sein de l'Union européenne, dans le cadre de la proposition de Règlement établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679. De surcroît, le Conseil de l'Ordre note que des débats sont également en cours au niveau de la Commission européenne pour la refonte du règlement (UE) 2016/679. Ainsi, le Conseil de l'Ordre recommande aux auteurs du projet de loi sous avis de surseoir à toute modification de l'article 42 précité, dans l'attente de l'issue des discussions européennes, afin d'assurer la cohérence et la sécurité juridique des dispositions nationales avec le futur cadre européen.



Barreau
de Luxembourg

Par conséquent, le Conseil de l'Ordre exprime une réticence similaire à celle de la Chambre de Commerce et la Chambre des métiers dans son avis du 2 avril 2025 et suggère de ne pas modifier l'article 42 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la CNPD et du régime général sur la protection des données.

Luxembourg, le 9 juillet 2025.

Albert MORO
Bâtonnier