

Nº 8089¹³
CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015
relative à l'archivage électronique**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE
ET DE LA DIGITALISATION**

(6.5.2025)

La Commission se compose de : M. Gérard SCHOCKMEL, Président ; M. Guy ARENDT, Rapporteur ; Mme Barbara AGOSTINO, Mme Liz BRAZ, Mme Corinne CAHEN, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, Mme Françoise KEMP, M. Ricardo MARQUES, Mme Octavie MODERT, M. Ben POLIDORI, M. Jean-Paul SCHAAF, M. Tom WEIDIG, Mme Joëlle WELFRING, Mme Stéphanie WEYDERT, membres

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 octobre 2022 par Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de l'époque.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et d'une fiche d'évaluation d'impact.

Le texte a initialement été renvoyé à la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications en date du 11 novembre 2022.

Le projet de loi a été présenté à cette dernière le 22 novembre 2022. Le même jour, M. Guy Arendt a été nommé rapporteur.

Le 12 décembre 2022, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics a émis son avis.

L'avis du SYVICOL date du 6 février 2023.

La Chambre de Commerce a avisé le projet de loi le 30 mars 2023.

Le 24 novembre 2023, le projet de loi a été renvoyé à la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation, ci-après la « Commission ».

La Commission n'ayant pas procédé à la nomination d'un nouveau rapporteur, M. Guy Arendt a été reconduit en cette fonction.

Le Conseil d'État a émis son avis le 12 mars 2024.

Le 30 avril 2024, la Commission a procédé à un examen des articles et à l'examen des avis précités de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, du SYVICOL, de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat.

Ces examens ont été poursuivis lors de la réunion du 21 mai 2024. Lors de cette réunion, la Commission a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 4 juillet 2024, la Commission nationale pour la protection des données a avisé le projet de loi. L'avis complémentaire du SYVICOL date du 8 juillet 2024.

La Chambre de Commerce a rendu un avis complémentaire le 30 septembre 2024.

Le Conseil d'État a émis son premier avis complémentaire le 10 décembre 2024.

Par ailleurs, le Conseil d'État a émis un avis en réponse à des questions du Gouvernement le 4 février 2025.

La Commission a examiné les cinq avis précités lors de sa réunion du 11 mars 2025. Lors de cette réunion, une seconde série d'amendements parlementaires a été adoptée.

Le Conseil d'État a émis son second avis complémentaire le 29 avril 2025.

La Commission a examiné cet avis et adopté le présent rapport le 6 mai 2025.

*

II. OBJET

Le présent projet de loi a pour objet d'introduire la possibilité d'apposer une signature et un cachet électroniques sur les actes en matière administrative. Par conséquent, la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique est également modifiée dans ce sens.

*

III. CONSIDERATIONS GENERALES

Dans son accord de coalition 2023-2028, le Gouvernement s'est engagé à promouvoir la digitalisation de l'administration publique. Cet effort vise à réduire la bureaucratie et à améliorer l'efficacité des processus administratifs.

Dans cette optique, le présent projet de loi s'inscrit dans une stratégie globale de transformation numérique et de simplification administrative et a pour objectif d'établir un cadre légal pour la signature électronique des actes administratifs. Le projet de loi couvre tant les actes émis par l'administration que ceux transmis par les citoyens à celle-ci.

Toutefois, afin de garantir l'inclusion de tous, les administrations resteront tenues de proposer les documents et dossiers au format papier pour les personnes qui ne peuvent ou ne souhaitent pas adopter la voie numérique.

Afin d'accélérer la transmission des actes en matière administrative, le texte s'aligne sur le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 relatif à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit « règlement eIDAS ». Il entend ainsi permettre la signature et le cachet électroniques des actes en matière administrative, aussi bien par les autorités publiques que par les administrés.

Le projet de loi encadre également l'envoi recommandé électronique, qu'il soit effectué par une autorité administrative ou par un administré. Dans ce cas, l'envoi devra être réalisé via un service qualifié d'envoi recommandé électronique.

Par ailleurs, l'article 2, lettre g), de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique sera modifié pour faire référence aux actes signés ou cachetés électroniquement visés par le présent texte.

Initialement, le projet de loi visait aussi à encadrer l'ensemble des échanges électroniques entre les administrés et l'administration, ainsi qu'entre différentes entités publiques. Toutefois, compte tenu de la complexité de la matière et des remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 12 mars 2024, il a été décidé, par voie d'amendements parlementaires déposés le 22 mai 2024, de retirer ces dispositions. Un cadre juridique distinct pourra, le cas échéant, être élaboré ultérieurement pour régir ces interactions.

De plus, la version initiale prévoyait la création d'une plateforme sécurisée, opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE »), destinée à la conservation des actes signés électroniquement et mise à la disposition des administrations. Dans ce contexte, tout acte signé ou cacheté électroniquement adressé à un administré devait comporter un identifiant numérique, à savoir une représentation visuelle de données permettant d'accéder à l'original conservé.

Cependant, une série d'amendements parlementaires adoptés le 11 mars 2025 a conduit à la suppression de cette plateforme sécurisée du dispositif législatif. Par conséquent, le projet de loi se limite désormais à la reconnaissance de la signature électronique qualifiée pour les actes en matière

administrative. Les dispositions relatives au traitement des données associées et à l'apposition d'un identifiant numérique ont été abandonnées, leur objet devenant caduc en l'absence de la plateforme initialement envisagée.

Pour tout détail complémentaire, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 12 mars 2024, le Conseil d'État soulève la complexité du projet de loi qui visait, dans sa version initiale, à la fois la signature électronique des actes administratifs, les échanges entre les administrations et les administrés, les échanges interinstitutionnels ainsi que la conservation des actes signés électroniquement.

Cependant, le Conseil d'État exprime plusieurs oppositions formelles. La Haute Corporation estime que notamment les échanges électroniques entre les administrations et les administrés devraient être régis par une législation plus exhaustive. À ce titre, il est renvoyé à la législation française où la signature électronique des actes et les échanges avec l'administration sont régis par deux lois différentes. Le Conseil d'État suggère que le présent projet de loi pourrait dès lors se limiter à la définition des actes visés ainsi qu'aux critères techniques des signatures électroniques en conformité avec les exigences prescrites par le règlement eIDAS. Les échanges entre les administrations et les administrés devraient, dans cette hypothèse, faire l'objet d'une initiative législative distincte pouvant s'inspirer du Code français des relations entre le public et l'administration. De même, un autre dispositif serait à prévoir pour l'échange interinstitutionnel par voie électronique.

En outre, le Conseil d'Etat rappelle que le règlement eIDAS s'applique aux signatures électroniques des actes administratifs, et qu'il est applicable dès lors que le droit national prévoit la possibilité d'un acte électronique. La Haute Corporation conteste que ceci ne serait pas suffisamment pris en compte dans le texte initial du projet de loi. Ce constat concerne notamment les effets juridiques attachés aux signatures électroniques qualifiées. Le Conseil d'État tient également à rappeler que le traitement de données entrant dans le champ d'application du règlement eIDAS s'effectue conformément aux dispositions du Règlement général sur la protection des données (ci-après « RGPD ») et que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 31 de la Constitution.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son avis complémentaire du 10 décembre 2024, le Conseil d'Etat estime pouvoir lever plusieurs oppositions formelles émises précédemment.

Cependant, il formule certaines critiques techniques et juridiques à l'égard des amendements adoptés par la Commission lors de sa réunion du 21 mai 2024, portant principalement sur la sécurité juridique, la protection des données et la nécessité de simplification. Les oppositions formelles concernent en particulier les dispositions relatives à l'usage restreint des signatures électroniques qualifiées et à la gestion des données personnelles sur la plateforme sécurisée.

La Haute Corporation critique la décision de limiter l'exigence d'une signature électronique qualifiée aux seuls actes pour lesquels une disposition légale explicite l'impose, soulignant que très peu de textes prévoient une telle obligation. En réponse, elle propose de généraliser le recours à la signature qualifiée pour l'ensemble des actes administratifs signés électroniquement.

Le Conseil d'Etat conteste également l'ajout d'un identifiant numérique, qu'il juge superflu et redondant avec les garanties déjà offertes par les signatures électroniques qualifiées conformément au règlement eIDAS. Il critique par ailleurs la durée uniforme de conservation des documents fixée à trente ans, estimant qu'elle contrevient au principe de limitation de la conservation des données prévu par le RGPD.

Enfin, la Haute Corporation dénonce la redondance des finalités du traitement des données avec celles déjà mentionnées, la durée de conservation de trente ans jugée problématique au regard du RGPD, l'absence de journalisation des accès, pourtant essentielle pour garantir la sécurité des données,

ainsi que l'imprécision dans l'attribution des rôles de responsable et de sous-traitant au CTIE et aux administrations.

Avis du Conseil d'Etat en réponse aux questions du Gouvernement du 30 septembre 2024

Dans son avis du 4 février 2025 en réponse aux questions du Gouvernement transmises à la Haute Corporation en date du 30 septembre 2024, le Conseil d'État estime que la signature du Grand-Duc dans les procédures législative et réglementaire peut être aussi bien manuscrite qu'électronique, bien qu'aucun texte légal ne traite actuellement de cette question. Le Conseil d'État reconnaît que l'absence d'un cadre légal spécifique pour la signature électronique des actes normatifs pourrait susciter des doutes quant à sa validité. Afin d'éviter toute contestation, il recommande de légiférer explicitement sur cette possibilité, en précisant que la signature électronique utilisée doit être qualifiée conformément au règlement eIDAS.

Le Conseil d'État préconise l'adoption d'un texte de loi distinct pour encadrer l'échange interinstitutionnel et la dématérialisation des procédures législative et réglementaire, considérant que ces enjeux diffèrent de ceux liés aux interactions entre l'administration et les administrés. La Haute Corporation suggère que la législation ne se limite pas à la signature du Grand-Duc, mais englobe tous les acteurs impliqués à chaque étape du processus législatif et réglementaire, y compris les entités disposant d'un pouvoir réglementaire, les signataires d'avis dans l'élaboration des lois et règlements, ainsi que les autorités de tutelle.

Les arrêtés mentionnés à l'article 92 de la Constitution entreraient également dans le champ d'application de cette réglementation. Enfin, cette disposition générale ne porterait pas atteinte à la compétence de la Chambre des Députés, qui conserve la liberté d'organiser ses modalités de fonctionnement en vertu de l'article 68 de la Constitution.

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat

Dans son deuxième avis complémentaire du 29 avril 2025, le Conseil d'État indique être en mesure de lever ses oppositions formelles à la suite des amendements parlementaires adoptés le 11 mars 2025.

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 12 décembre 2022, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (ci-après « CHFEP ») fait état de son approbation des efforts du Gouvernement pour favoriser la digitalisation des procédures administratives tout en notant que le Gouvernement entend maintenir la possibilité d'effectuer des démarches administratives sur papier.

En ce qui concerne les différentes dispositions du texte, la CHFEP revient sur la notion d'« acte public » dont la définition ne ressortirait pas tout à fait clairement du dispositif, sur la question si un identifiant numérique devait être facultatif pour les actes échangés entre institutions et sur des questions pratiques relatives à la plateforme sécurisée sur laquelle les actes administratifs signés électroniquement sont supposés être conservés. Il est notamment proposé que cette plateforme ne servirait pas uniquement à la conservation des actes administratifs signés, mais également à celle du dossier administratif complet.

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Dans son avis du 6 février 2023, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») salue le présent projet de loi et met en évidence l'utilité de la signature électronique pour les communes dans leurs activités. Le maintien de l'option de recourir à des options analogues ou digitales est également salué. Le SYVICOL soulève cependant quelques questions d'ordre pratique.

Premièrement, se pose la question de la possibilité que les signataires d'un document recourent à différents modes de signature. Cette question se pose notamment dans le cadre de délibérations du conseil communal.

Deuxièmement, le SYVICOL rappelle que les actes de l'état civil correspondent également à des actes authentiques et regrette à ce titre qu'ils font l'objet d'un cadre légal différent.

Troisièmement, le SYVICOL donne à considérer que la durée de conservation sur la plateforme sécurisée de trente ans n'est pas suffisante dans le cas de certains documents.

Quatrièmement, le SYVICOL demande que la disposition sur la plateforme sécurisée soit modifiée afin de clarifier que les communes ont le choix de recourir à celle mise à disposition par le CTIE ou de recourir à leur propre système.

Avis complémentaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

L'avis complémentaire du SYVICOL du 8 Juillet 2024 a été formulé après consultation du Syndicat intercommunal de gestion informatique (ci-après « SIGI ») et fait suite à l'avis du SYVICOL émis en date du 6 février 2023. Le SYVICOL réitère son soutien à l'introduction de la signature et du cachetage électronique qui ouvre la voie à une modernisation globale du fonctionnement des administrations communales et de leurs liens avec les administrés tout en contribuant ainsi à un allègement de la charge de travail au quotidien.

En outre, le SYVICOL salue le fait que les actes électroniques des communes ne sont plus soumis à des régimes différents selon qu'ils relèvent de l'état civil ou d'autres domaines de compétence.

Enfin, le SYVICOL réitère sa demande de permettre au moins pour certains types de documents une conservation illimitée dans le temps de l'original sur la plateforme sécurisée. Le SYVICOL donne l'exemple des autorisations à bâtir, dont l'authenticité doit éventuellement pouvoir être prouvée au-delà d'une période de trente ans.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce a émis son avis en date du 30 mars 2023 et salue l'objectif du projet de loi qui vise à avancer la digitalisation.

Le projet de loi dans sa façon initiale, visait à régler dans un même texte la signature électronique des actes en matière administrative, les échanges par la voie électronique entre les administrés et l'administration ainsi que les échanges électroniques interinstitutionnels. La Chambre de Commerce souligne la complexité du projet de loi et conteste des problèmes au niveau des définitions imprécises, notamment concernant les « actes administratifs » et « autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative », pouvant générer des difficultés de compréhension et d'application.

Cependant, la chambre professionnelle souligne que la signature sur les actes administratifs ne peut constituer une simplification administrative que si les administrés seraient mieux informés sur la signature électronique et si les questions relatives à la preuve et à la pluralité des signatures seraient résolues. En outre, il y aurait lieu de veiller à la sécurité des données sur la plateforme sécurisée et d'assurer que leur traitement soit effectué en conformité avec le RGPD.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la durée uniforme de conservation des actes de trente ans et son applicabilité à tous types d'actes, notamment par rapport au respect des règles du RGPD, tout en demandant une clarification sur le point de départ de cette durée.

Enfin, la Chambre de Commerce met en évidence la nécessité de suivre attentivement l'évolution du règlement eIDAS.

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Dans son avis complémentaire du 30 septembre 2024, la Chambre de Commerce approuve les amendements parlementaires déposés le 22 mai 2024, tout en maintenant des réserves sur certains points mentionnés dans leur avis du 30 mars 2023.

Elle rappelle par ailleurs conformément à son avis la nécessité de préciser le point de départ de la durée de 30 ans pour la conservation des actes. De plus, la chambre professionnelle souligne le besoin de clarifications sur les modalités de preuve en justice, sur le cas de la pluralité de signataires et de signatures qui risqueraient d'être porteur d'insécurité juridique en cas de régime hybride de signature, ainsi que sur les garanties de sécurité et de fiabilité de la plateforme.

Avis de la Commission nationale pour la protection des données

Dans son avis du 4 juillet 2024, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après « CNPD ») soulève plusieurs préoccupations liées à la protection des données personnelles et à la conformité avec la Constitution et le RGPD. Elle souligne que certaines dispositions du projet de loi ne respecteraient pas l'article 45.2 de la Constitution, en raison d'un manque de clarté sur les objectifs et les conditions des mesures d'exécution, notamment concernant l'identification du responsable du traitement et les finalités des traitements de données sur la plateforme sécurisée.

Concernant l'identifiant numérique, la CNPD rappelle qu'il est rattaché à un acte et non à un administré, mais met en garde contre le risque de création d'un identifiant administratif unique, ce qui pourrait poser des problèmes en matière de protection des données. Elle recommande que des garanties contre cette dérive soient inscrites directement dans la loi.

Pour la plateforme sécurisée, la CNPD prend acte des précisions du projet de loi amendé quant aux rôles des différents acteurs. Toutefois, elle demande une analyse approfondie pour clarifier les responsabilités entre les autorités administratives et le CTIE, en particulier sur la gestion des traitements et des signatures électroniques. Elle estime que la définition des traitements effectués par le CTIE resterait trop vague et devrait être précisée.

La CNPD relève aussi un manque de clarté dans la catégorisation des données et leurs finalités, demandant que chaque type de donnée soit explicitement lié à son usage. Elle insiste sur la nécessité de respecter les règles du RGPD en matière de traitement des données sensibles et rappelle que la conservation des documents doit être conforme à la loi de 2015 sur l'archivage électronique.

Le projet de loi, sans sa façon initiale, prévoyait une conservation de trente ans des actes signés électroniquement, ce qui correspond au délai de prescription de droit commun. La CNPD s'interroge sur la pertinence de cette durée et demande une justification plus détaillée pour s'assurer qu'elle respecte le principe de limitation de la conservation des données.

En matière de sécurité, la CNPD souligne l'importance de garantir l'intégrité et la confidentialité des données et recommande des mesures supplémentaires, comme une meilleure gestion des accès et un système de journalisation des connexions. Elle apprécie les garanties techniques prévues, notamment l'absence de stockage des identifiants numériques, mais regrette le manque de précisions sur la conformité aux exigences du RGPD.

Enfin, la CNPD insiste sur le respect du principe de minimisation des données et sur la nécessité d'apporter des clarifications quant à la traçabilité des accès à la plateforme et aux modalités techniques permettant aux utilisateurs d'y accéder en toute sécurité. Elle conclut en recommandant une définition plus rigoureuse des rôles et responsabilités de chaque acteur impliqué dans le traitement des données sur la plateforme sécurisée.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Structure du dispositif

Au cours de ses travaux, la Commission a amendé le dispositif du projet de loi à deux reprises. Dans un souci de faciliter la compréhension de l'évolution du dispositif, il y a lieu de se référer au tableau suivant reprenant la numérotation du projet de loi au cours des travaux parlementaires :

Dépôt	21 mai 2024	11 mars 2025
Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
Article 2	<i>Supprimé</i>	
Article 3	Article 2	Article 2
Article 4	<i>Supprimé</i>	
Article 5	Article 3	<i>Supprimé</i>
Article 6	<i>Supprimé</i>	
Article 7	Article 4	<i>Supprimé</i>
	Article 5	<i>Supprimé</i>
Article 8	Article 6	Article 3
	Article 7	Article 4

Observations d'ordre légistique

Le Conseil d'État a émis plusieurs observations d'ordre légistique dans son avis du 12 mars 2024 et dans son avis complémentaire du 10 décembre 2024.

La Commission décide de tenir compte des observations de l'avis du 12 mars 2024, à l'exception de la suppression du verbe « devoir » à l'article 3 initial, devenant l'article 2 nouveau, étant donné qu'en l'occurrence ce verbe ajoute une nuance complémentaire au dispositif. À ce titre, il y a lieu de relever que la proposition de texte émise par le Conseil d'État dans son avis du 12 mars 2024 formulée pour la disposition précitée maintient également le verbe « devoir ».

Au vu de la suppression des articles 3 à 5 prévus au dispositif tel qu'amendé le 21 mai 2024, les observations d'ordre légistique émises dans l'avis complémentaire précité n'ont plus de raison d'être.

Intitulé

La Commission décide de redresser une erreur matérielle à l'endroit de l'intitulé et remplace le terme « relatif » par celui de « relative ».

Article 1^{er} – Objet et définitions

L'article 1^{er} énonce l'objet du projet de loi et définit les principales notions empruntées.

Dans sa teneur initiale, l'article sous rubrique comprenait quatre paragraphes. Dans sa teneur finale, le dispositif ne comprend que deux paragraphes suite à la décision de la Commission de supprimer les paragraphes 3 et 4 initiaux. Les raisons pour cette décision sont reprises aux commentaires des dispositions afférentes.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} introduit la possibilité de la signature électronique des actes émis par les administrations et des actes qu'un administré adresse à une administration. Dans sa teneur finale, le dispositif de ce paragraphe comprend deux paragraphes.

L'alinéa 1^{er} prévoit la possibilité pour les « autorités et entités exerçant une activité administrative » d'apposer une signature et/ou un cachet électronique sur tout acte qu'elles émettent dans le cadre de leurs missions et attributions administratives.

L'alinéa 2 prévoit cette même possibilité pour tout administré s'adressant à une autorité ou entité exerçant une activité administrative.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission a adapté à deux reprises le dispositif de ce paragraphe. Avant d'aborder l'évolution de la disposition, il convient d'abord de considérer en plus de détail ses implications.

Effets juridiques

Le paragraphe sous rubrique introduit la possibilité de signer ou cacheter électroniquement les actes en matière administrative en droit luxembourgeois. Il découle de cette disposition que la signature électronique est équipollente avec une signature manuscrite sur tous les actes visés par la disposition.

Ainsi, l'équipollence de la signature électronique est étendue à la quasi-totalité des actes étant donné que le Code civil prévoit la signature des actes sous seing privé depuis 2000¹ ainsi que celle des actes authentiques depuis 2023².

La Commission partage l'ambition des auteurs du projet de loi de vouloir donner une portée large aux potentiels signataires et actes visés par le paragraphe 1^{er}. Ainsi, la notion « autorités et entités exerçant une activité administrative » vise toute entité dès lors que l'acte en question vise une activité administrative.

Dans ce contexte, il y a lieu d'apporter des précisions quant aux actes visés par cette disposition.

Premièrement, la possibilité de signer un acte électroniquement s'ouvre, selon la compréhension de la Commission, également aux actes authentiques émis par les autorités administratives.

Comme exposé à l'endroit du commentaire du paragraphe 3, point 1^o, qui visait la notion d'« actes publics », les auteurs du projet de loi avaient initialement indiqué que le projet de loi ne vise ni les actes sous seing privé ni les actes authentiques. Ceci a ouvert la question sur des actes authentiques émis par des autorités administratives tels que les actes de l'état civil.

A ce titre, le Conseil d'État note qu'il ne comprend pas pour quelles raisons les autorités compétentes ne devraient pas être autorisées à les signer électroniquement dès lors que le Code civil autorise leur signature électronique.

La Commission estime dès lors que la disposition sous rubrique autorise également les autorités compétentes à signer ces actes étant donné que le Code civil prévoit leur signature électronique et que la présente disposition autorise les autorités à signer des actes relevant de leur compétence électroniquement.

Deuxièmement, la notion d'« activité administrative » implique que les actes émis par les autorités et entités publiques ne sont pas visés par le présent projet de loi dès lors que cet acte n'est pas en lien avec une autorité administrative. Ainsi, les actes émis dans le cadre des procédures législative et réglementaire ne sont pas visés par le projet de loi. À ce titre, la Commission renvoie aux observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 10 décembre 2024.

Dans son avis du 4 février 2025 en réponse à plusieurs questions du Gouvernement relatives à la signature du Grand-Duc, la Haute Corporation propose de prévoir une loi distincte autorisant l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le cadre des procédures législative et réglementaire à signer ou cacheter électroniquement les actes qu'ils émettent dans ce contexte. La Commission salue cette proposition ainsi que l'intention du Gouvernement d'y réservier une suite favorable.

En outre, il y a lieu de relever que le paragraphe 1^{er} prévoit que les personnes visées « peuvent signer ou cacheter » des actes, impliquant que ledit paragraphe crée la possibilité de signer électroniquement ou cacheter les actes administratifs sans pour autant en faire une obligation. En d'autres termes, la signature manuscrite des actes administratifs restera toujours possible.

Enfin, la Commission a également abordé la question relevée notamment dans l'avis précité du SYVICOL concernant la possibilité qu'une partie des signataires d'un acte optent pour une signature électronique tandis que d'autres choisissent la signature manuscrite.

¹ Modification apportée par la loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique

² Modification apportée par la loi du 7 juillet 2023 portant modification : 1^o du Code civil ; 2^o de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ; 3^o de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ; 4^o de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, en vue de la transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés

Même si la Commission comprend ces réflexions, elle n'entend pas ouvrir la possibilité de l'utilisation de deux types de signature sur un même acte au vu de l'insécurité juridique qui pourrait en découler. En effet, l'original d'un acte signé à la main existe en format papier tandis que l'original d'un acte signé électroniquement existe en format digital. Pour pouvoir signer un même acte de deux manières différentes il serait cependant nécessaire de soit (i) apposer les signatures électroniques sur un document digital et de l'imprimer ensuite pour être signé à la main, soit (ii) signer à la main le document et le scanner en vue d'apposer les signatures électroniques sur le document scanné. Dans les deux cas, le document ne contiendrait pas des signatures originales de tous les signataires.

Par conséquent, les signataires devront choisir le mode de signature afin de s'assurer qu'il n'existe aucun doute quant à sa validité.

Evolution du paragraphe 1^{er}

Dans sa teneur initiale, la disposition prévoyait que « [l]es actes en matière administrative peuvent se voir apposer une signature électronique ou un cachet électronique ».

Dans son avis du 12 mars 2024, après avoir renvoyé à ses considérations générales, la Haute Corporation estime qu'il serait indiqué de prévoir que « les administrés peuvent signer électroniquement tout acte qu'ils adressent à une autorité administrative ou à une entité exerçant une activité administrative » et que « les autorités administratives et les entités exerçant une activité administrative peuvent signer électroniquement l'ensemble des actes relatifs à l'exercice de leur activité ».

Les membres de la Commission entendent reprendre le libellé proposé par le Conseil d'État. Pour les actes émis par les administrations, il y a cependant lieu d'ajouter les termes « ou cacheter » étant donné que le projet de loi vise également le cachet électronique. C'est pourquoi, la Commission adopte un amendement reprenant la proposition de texte correspondante tout en incluant la notion du cachet électronique.

Dans son premier avis complémentaire, le Conseil d'État émet une nouvelle proposition de texte pour l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, permettant de créer, selon l'appréciation de la Haute Corporation, une plus grande concordance entre le dispositif et l'intitulé en visant plus spécifiquement les actes administratifs. Plus précisément, il est proposé de formuler cet alinéa comme suit :

« Les autorités administratives et les entités exerçant une activité administrative peuvent signer ou cacheter électroniquement l'ensemble des actes relatifs à l'exercice de leur cette activité ».

La Commission décide de retenir la proposition de texte du Conseil d'État.

Elle note cependant que l'adaptation de la terminologie reprise a comme conséquence une incohérence des terminologies empruntées aux alinéas 1^{er} et 2. Pour remédier à ceci, la Commission adopte un amendement afin de remplacer les termes « à une autorité administrative ou à une entité exerçant une activité administrative » par ceux de « à une autorité ou entité exerçant une activité administrative ». Dans un souci de cohérence, la même modification est également opérée à l'endroit d'autres dispositions.

Paragraphe 2

Afin d'éviter de reprendre toutes les définitions prévues par le règlement eIDAS, le paragraphe 2 prévoit que les définitions reprises à son article 3 s'appliquent de plein droit au présent dispositif.

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 2 renvoie audit règlement sans indication d'un article.

Suite à la suggestion du Conseil d'État de renvoyer à l'article 3, la Commission décide de reprendre la proposition de texte afférente du Conseil d'État.

Les six notions suivantes visées à l'article 3 du règlement eIDAS sont empruntées dans le projet de loi :

- signature électronique ;
- signature électronique qualifiée ;
- cachet électronique ;
- cachet électronique qualifié ;
- service d'envoi recommandé électronique ;
- service d'envoi recommandé électronique qualifié.

Paragraphe 3 (supprimé par la Commission le 21 mai 2024)

Dans sa teneur initiale, l'article 1^{er} comprenait un paragraphe 3 prévoyant de définir neuf notions récurrentes non visées par le règlement eIDAS.

Pour différentes raisons exposées ci-après, la Commission adopte cependant un amendement prévoyant la suppression du paragraphe 3.

Le point 1^o prévoyait la définition de la notion d'« actes publics », correspondant à l'entièreté des actes émis par des autorités administratives.

Le Conseil d'État note que cette définition est superfétatoire si sa proposition de formulation à l'endroit du paragraphe 1^{er} devrait être suivie.

En outre, il y a lieu de relever que l'exclusion des actes sous seing privé et des actes authentiques prévue par les auteurs du projet de loi en raison du fait que la signature de ces actes est réglée par le Code civil n'est pas nécessaire selon le Conseil d'État. En effet, comme le droit commun prévoit la possibilité d'une signature électronique, la Haute Corporation n'estime pas qu'il soit indiqué de prévoir que les administrations ne pourront pas recourir à la signature électronique pour ces documents.

Le Conseil d'État observe que les articles 3 et 4 ne devraient pas renvoyer à la notion d'« acte public » en cas de la suppression du point 1^o étant donné que cette expression n'a pas de signification univoque dans le droit administratif général qui se réfère plutôt à des notions comme « acte administratif » ou « acte relatif à l'exercice d'une activité administrative ».

Étant donné que la Commission a retenu la formulation proposée par la Haute Corporation pour le paragraphe 1^{er}, elle décide de ne pas maintenir cette définition. Pour les remplacements de la notion d'« acte public » à d'autres endroits du dispositif, il est renvoyé au commentaire des articles correspondants.

Le point 2^o visait à définir la notion d'« actes émanant des administrés » désignant les actes adressés par un administré à une administration.

Ce point est cependant supprimé par la Commission pour faire suite à une observation du Conseil d'État qui note que la définition deviendrait superflue si sa proposition de texte pour le paragraphe 1^{er} devait être reprise.

Le point 3^o prévoyait la notion d'« actes en matière administrative » regroupant les notions d'« actes publics » et d'« actes émanant des administrés ».

Le Conseil d'État note que ce point n'a plus de raison d'être si sa proposition de texte pour le paragraphe 1^{er} devait être suivie.

La Commission ayant suivi ladite proposition de texte pour le paragraphe 1^{er}, elle décide de supprimer le point 3^o.

Le point 4^o visait la définition de la notion d'« autorité administrative » comprenant plusieurs acteurs dont notamment les administrations et services de l'État, les établissements publics ou encore le Grand-Duc.

Le Conseil d'État estime que le point 4^o peut être supprimé si sa proposition de texte pour le paragraphe 1^{er} devait être retenue. Sinon, la Haute Corporation demande de revoir la liste des acteurs visés.

Étant donné que la proposition de texte du Conseil d'État pour le paragraphe 1^{er} a été retenue, la Commission décide la suppression du point 4^o.

Le point 5^o visait la notion d'« autres entités » comprenant les institutions suivantes non visées par le point 4^o :

- le Conseil d'État ;
- les chambres professionnelles ;
- la Chambre des Députés ;
- les organes rattachés à la Chambre des Députés.

Concernant le point 5^o, le Conseil d'État note que les « autres entités » n'exercent pas principalement une activité administrative, de sorte qu'elles n'émettent des actes administratifs que dans des cas précis. Par ailleurs, la Haute Corporation renvoie à sa recommandation de traiter les rapports interinstitutionnels séparément des rapports entre les administrations et les administrés.

Au vu de la reformulation du paragraphe 1^{er}, la Commission décide de supprimer le point 5^o devenu superfétatoire.

Afin d'éviter tout ambiguïté sur ce point, la Commission souligne que la suppression des points 4° et 5° n'implique nullement qu'un des acteurs initialement visés par ces points est supposé être exclu du champ d'application du projet de loi. En effet, le libellé du paragraphe 1^{er} implique que tout acteur public dispose de la faculté de signer électroniquement des actes administratifs dans l'exercice de ses activités administratives.

La Commission prend également note des observations du Conseil d'État concernant le point 5°. Ainsi, la Haute Corporation renvoie à un jugement de la Cour administrative du 8 décembre 2009 pour souligner que la Chambre des Députés n'a que des interactions limitées avec des administrés. À ce titre, la Commission se doit cependant de relever que le nombre d'interactions directes de la Chambre des Députés avec des administrés a fortement évolué depuis le jugement précité. Ainsi, la Chambre des Députés est, à titre d'exemple, amenée à se prononcer sur la recevabilité des pétitions publiques et des propositions motivées aux fins de légiférer et de communiquer ses décisions aux initiateurs.

Les points 6° et 7° visaient les définitions d'« original » et de « copie » des actes signés électroniquement.

La Commission décide de supprimer ces points étant donné que les notions n'apparaissent plus dans le dispositif suite aux amendements de plusieurs articles du projet de loi.

Le point 8° visait la notion d'« identifiant numérique ». La Commission décide de déplacer cette définition à l'endroit de l'article 5 initial, devenant l'article 3, paragraphe 2 nouveau.

Le point 9° prévoit la définition de « transmission par voie électronique ».

Cette notion est supprimée alors qu'elle devient superfétatoire en raison de l'amendement d'autres dispositions du projet de loi.

La suppression de l'intégralité du paragraphe 3 ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Paragraphe 4 (supprimé par la Commission le 21 mai 2024)

Dans sa teneur initiale, l'article 1^{er} comprenait un paragraphe 4 prévoyant qu'un règlement grand-ducal précise plusieurs éléments relatifs à l'identifiant numérique.

Dans le cadre des premiers amendements parlementaires du 21 mai 2024, la Commission décide de supprimer le paragraphe 4 et d'insérer cette disposition à l'endroit de l'article 5, devenant l'article 3. Comme exposé à l'endroit du commentaire afférent, la disposition disparaît ensuite complètement du dispositif.

Cette suppression ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Ancien article 2 (supprimé par la Commission le 21 mai 2024)

Dans sa teneur initiale, le projet de loi comprenait un article 2 prévoyant certaines dispositions relatives à la signature et au cachetage électroniques des actes administratifs.

La Commission décide cependant de supprimer l'intégralité de l'article 2 pour donner suite aux observations formulées par le Conseil d'État qui seront détaillées ci-dessous.

En conséquence de cette suppression, le Conseil d'État lève l'opposition formelle formulée à l'endroit des paragraphes 2, 3, 5 et 6.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoyait la possibilité que les actes en matière administrative peuvent être pourvus d'une signature électronique ou manuscrite.

Tenant compte du constat du Conseil d'État que ce paragraphe ne rappelle que ce qui est déjà énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, la Commission décide de supprimer ce paragraphe.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 précisait l'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice de la signature électronique des actes en matière administrative par référence à l'article 25 du règlement (UE) n° 910/2014.

Notant que cette disposition entrave l'applicabilité directe du règlement eIDAS alors qu'elle ne réitère que les dispositions dudit règlement, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition.

La Commission décide dès lors de supprimer le paragraphe 2.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoyait que l'apposition d'une signature électronique qualifiée remplit, au même titre que l'apposition d'une signature manuscrite, la condition de l'apposition d'une signature manuscrite lorsque celle-ci constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité des actes en matière administrative.

Notant que cette disposition entrave l'applicabilité directe du règlement eIDAS alors qu'elle ne réitère que les dispositions dudit règlement, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition.

Par conséquent, la Commission décide de supprimer le paragraphe 3.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 prévoyait la possibilité que les actes en matière administrative peuvent être pourvus d'un cachetage électronique ou sur support papier.

Tenant compte du constat du Conseil d'État que ce paragraphe ne rappelle que ce qui est déjà énoncé à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, la Commission décide de supprimer ce paragraphe.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 précisait l'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice du cachet électronique des actes en matière administrative par référence à l'article 35 du règlement (UE) n° 910/2014.

Notant que cette disposition entrave l'applicabilité directe du règlement eIDAS alors qu'elle ne réitère que les dispositions dudit règlement, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition.

Par conséquent, la Commission décide de supprimer le paragraphe 5.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 prévoyait que l'apposition d'un cachet électronique qualifié remplit, au même titre que l'apposition d'un cachet sur support papier, la condition de l'apposition d'un cachet sur support papier lorsque celui-ci constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité des actes en matière administrative.

Notant que cette disposition entrave l'applicabilité directe du règlement eIDAS alors qu'elle ne réitère que les dispositions dudit règlement, le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition.

Par conséquent, la Commission décide de supprimer le paragraphe 6.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 prévoyait que les signatures et cachets électroniques peuvent être apposés concurremment avec d'autres signatures ou cachets électroniques.

Suivant l'observation du Conseil d'État selon laquelle le paragraphe 7 est superfétatoire alors qu'il n'énonce qu'une évidence, la Commission décide de supprimer ledit paragraphe.

Article 2 (initialement l'article 3) – Conditions d'utilisation d'une signature électronique, d'un cachet électronique ou d'un service d'envoi recommandé électronique

L'article 2 impose des critères quant à la validité d'une signature ou d'un cachet électronique pour certains actes administratifs. L'article est composé, dans sa teneur finale, de quatre paragraphes.

Paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} prévoit que la signature électronique d'un acte administratif doit correspondre à une signature électronique qualifiée.

Le dispositif de ce paragraphe a été modifié à deux reprises dans le cadre des travaux parlementaires.

Libellé initial

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} prévoyait qu'une signature électronique qualifiée est seulement nécessaire « [I]orsqu'une signature électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public ». Par ailleurs, le libellé contenait un renvoi à la définition de la notion de « signature électronique qualifiée » au règlement eIDAS.

Ladite disposition définit une signature électronique qualifiée comme signature créée avec un dispositif correspondant et qui repose sur un certificat qualifié de signature électronique. Dans le contexte luxembourgeois, un tel certificat est généralement lié à un produit « Luxtrust ».

Avis du Conseil d'État du 12 mars 2024

Concernant le renvoi au règlement eIDAS, le Conseil d'État note que ce renvoi peut être omis étant donné que l'article 1^{er}, paragraphe 2, prévoit que les notions définies à l'article 3 dudit règlement ont la même signification dans la loi.

Par ailleurs, la Haute Corporation note que le dispositif tel que proposé par les auteurs est seulement applicable pour les documents pour lesquels l'apposition d'une signature électronique est nécessaire en vertu d'une disposition légale et remet en question que ceci ait réellement été l'intention des auteurs.

Le Conseil d'État émet une proposition de texte qui tient compte de ses observations.

Amendement parlementaire du 21 mai 2024

La Commission adopte un amendement qui reprend principalement la proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Cependant, il n'est pas renoncé au critère que la signature électronique qualifiée est uniquement requise lorsque l'apposition d'une signature sur un acte est requise en vertu d'une disposition légale, afin de ne pas inutilement alourdir la procédure pour l'apposition de signature lors de processus techniques de transmission d'actes électroniques.

En effet, les auteurs du projet de loi ont informé la Commission que certains documents préparés par des *back offices* ne nécessitent pas une signature et que l'obligation d'apposer une signature électronique qualifiée sur chaque document aurait comme conséquence un alourdissement des procédures.

Reprise d'une proposition de texte du Conseil d'État le 11 mars 2025

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État observe que la Commission a maintenu la condition selon laquelle une signature électronique qualifiée est seulement requise lorsqu'une signature est nécessaire à la perfection d'un acte en vertu d'une disposition légale et qu'elle n'a dès lors pas suivi la proposition du Conseil d'État de prévoir une signature électronique qualifiée pour tous les actes administratifs.

Sur ce point, la Haute Corporation donne à considérer que ce critère limite fortement la nécessité de recourir à une signature électronique qualifiée au vu du nombre très restreint de telles dispositions légales. Ainsi, la notion de « signature nécessaire à la perfection d'un acte sous seing privé » prévue à l'article 1322-1 du Code civil n'est pas transposable aux actes en matière administrative.

Cependant, le libellé tel que retenu à l'amendement parlementaire est, selon l'appréciation du Conseil d'État, lacunaire en absence de toute indication du type de signature électronique requis pour les documents où la loi ne prévoit pas explicitement qu'ils doivent être signés.

Par conséquent, le Conseil d'État réitère sa proposition de généraliser le critère d'une signature électronique qualifiée et fait état de son incompréhension des arguments relatifs à un alourdissement des procédures que la Commission avait invoqués pour motiver la teneur de l'amendement 3.

Pour ces raisons, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 1^{er} pour atteinte au principe de la sécurité juridique.

S'inspirant de l'article L212-3 du Code français des relations entre le public et l'administration, la Haute Corporation suggère de libeller le paragraphe 1^{er} comme suit :

« (1) La signature électronique d'un acte en matière administrative n'est valablement apposée que par l'usage d'une signature électronique qualifiée. ».

La Commission adopte le libellé proposé par le Conseil d'État en tant que libellé final du paragraphe 1^{er}.

En conséquence, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle dans son deuxième avis complémentaire.

Paragraphe 2 nouveau (ajouté par la Commission le 21 mai 2024)

Dans le cadre des amendements parlementaires du 21 mai 2024, la Commission insère un paragraphe 2 nouveau dans l'article 2 qui prévoit que la signature apposée sur un acte par un administré doit correspondre à une signature qualifiée lorsqu'une signature est nécessaire à la perfection d'un acte. Ainsi, l'article 2 prévoit également le cas des actes adressés aux administrations.

Pour les raisons exposées au commentaire du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 2 pour atteinte au principe de la sécurité juridique.

S'inspirant de l'article L212-3 du Code français des relations entre le public et l'administration, la Haute Corporation suggère de libeller le paragraphe 2 comme suit :

« (2) La signature électronique d'une demande adressée à une autorité administrative ou à une entité exerçant une activité administrative n'est valablement apposée que par l'usage d'une signature électronique qualifiée. ».

La Commission note cependant une incohérence entre la terminologie empruntée dans cette proposition de texte et la proposition à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}. Dans un souci de cohérence, la Commission décide dès lors d'amender le paragraphe 2 pour reprendre la proposition de texte pour viser une « autorité ou entité exerçant une activité administrative » plutôt qu'une « autorité administrative ou entité exerçant une activité administrative ».

Cet amendement permet au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Paragraphe 3 (initialement le paragraphe 2)

Le paragraphe 3 prévoit que le cachet électronique apposé sur un acte administratif doit correspondre à un cachet électronique qualifié.

Le dispositif de ce paragraphe a été modifié à deux reprises dans le cadre des travaux parlementaires.

Libellé initial

Dans sa teneur initiale, ce paragraphe prévoyait le cachet électronique qualifié « [l]orsqu'un cachet électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public ».

Par ailleurs, la disposition contenait un renvoi à l'article 3, point 27, du règlement eIDAS.

Avis du Conseil d'État du 12 mars 2024

Concernant ce renvoi, le Conseil d'État note que celui-ci peut être omis étant donné que l'article 1^{er}, paragraphe 2, prévoit que les expressions définies à l'article 3 dudit règlement ont la même signification dans la loi.

Par ailleurs, la Haute Corporation note que le dispositif tel que proposé par les auteurs est seulement applicable pour les documents pour lesquels l'apposition d'un cachet électronique est nécessaire en vertu d'une disposition légale et remet en question que ceci ait réellement été l'intention des auteurs.

Le Conseil d'État émet une proposition de texte qui tient compte de ses observations.

Amendement parlementaire du 21 mai 2024

La Commission adopte un amendement qui reprend principalement la proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Cependant, il n'est pas renoncé au critère que le cachet électronique qualifié est uniquement requis lorsque l'apposition d'un cachet sur un acte est requise en vertu d'une disposition légale, afin de ne pas inutilement alourdir la procédure pour l'apposition d'un cachet lors de processus techniques de transmission d'actes électroniques.

En effet, les auteurs du projet de loi ont informé la Commission que certains documents préparés par des *back offices* ne nécessitent pas un cachet et que l'obligation d'apposer un cachet électronique qualifié sur chaque document aurait comme conséquence un alourdissement des procédures.

Reprise d'une proposition de texte du Conseil d'État le 11 mars 2025

Pour les raisons exposées au commentaire du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État s'oppose formellement au paragraphe 3 pour atteinte au principe de la sécurité juridique.

S'inspirant de l'article L212-3 du Code français des relations entre le public et l'administration, la Haute Corporation suggère de libeller ce paragraphe comme suit :

« (3) Un cachet électronique n'est valablement apposé sur un acte en matière administrative que par l'usage d'un cachet électronique qualifié. »

La Commission décide de réserver une suite favorable à cette proposition.

Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever son opposition formelle relative au paragraphe 3.

Paragraphe 4 nouveau (ajouté par la Commission le 21 mai 2024)

Le paragraphe 4 est inséré dans l'article 2 par un amendement adopté par la Commission pour régler l'envoi recommandé électronique par une autorité administrative, une entité exerçant une activité administrative ou par un administré. Dans ce cas, l'envoi est à effectuer par un service d'envoi recommandé électronique qualifié. À noter que la notion de « service d'envoi recommandé électronique qualifié » est définie à l'article 3, point 37, du règlement eIDAS.

Le paragraphe 4 ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Au vu de la proposition de texte formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 10 décembre 2024 pour l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, la Commission décide cependant d'amender le dispositif du paragraphe 4 dans un souci de cohérence afin de viser une « autorité ou entité exerçant une activité administrative ».

Cet amendement ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Ancien article 4 (supprimé par la Commission le 21 mai 2024)

Dans sa teneur initiale, le dispositif contenait un article 4 dont les quatre paragraphes visaient à régler les modes de transmission des actes administratifs.

Le paragraphe 1^{er} prévoyait que tout acte public signé électroniquement transmis à un administré sera pourvu d'un identifiant numérique.

Le paragraphe 2 précisait les modes de transmission à des administrés d'actes publics signés ou cachetés électroniquement des envois recommandés qui peut se faire soit par un service d'envoi recommandé qualifié soit par un envoi recommandé d'une copie par voie postale.

Le paragraphe 3 prévoyait que la transmission des envois non recommandés des actes publics signés ou cachetés électroniquement destinée aux administrés se fait soit par voie électronique, soit par envoi postal simple sur support papier.

Le paragraphe 4 prévoyait que les actes publics signés ou cachetés électroniquement peuvent être transmis, entre l'autorité administrative et les autres entités par voie électronique.

Le Conseil d'État donne à considérer que le dispositif de l'article 4 ne règle pas un nombre important de détails sur les procédures de transmission et d'échange des actes administratifs par voie électronique. Ce dispositif n'est dès lors pas suffisant pour fournir un cadre général pour les échanges visés par le projet de loi qui nécessite un cadre plus étoffé.

À titre subsidiaire, la Haute Corporation constate que le dispositif ne précise pas selon quelles conditions il est fait recours à un envoi électronique ou une transmission sur papier. À ce titre, il est renvoyé au cadre légal français.

Concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État réitere sa position selon laquelle il y a lieu de prévoir un cadre légal séparé pour les échanges interinstitutionnels et relève une insécurité juridique résultant du dispositif.

Pour ces raisons, une opposition formelle est émise pour l'article 4.

La Commission adopte un amendement qui prévoit la suppression de l'article 4 du projet de loi afin de tenir compte des observations du Conseil d'État. En effet, la Commission estime qu'il peut être

renoncé à cette disposition qui traitait des échanges entre administrations et administrés ainsi qu'entre les institutions et, le cas échéant, de prévoir un dispositif séparé pour régler ces échanges.

Les articles suivants sont renumérotés en conséquence.

Ancien article 5 (devenant l'article 3 à la suite des amendements parlementaires du 21 mai 2024 avant d'être supprimé par la Commission le 11 mars 2025)

Dans sa teneur initiale, le projet de loi contenait un article 5 prévoyant la possibilité d'accéder à la version originale d'un acte signé électroniquement par le biais d'une plateforme sécurisée.

Cet article 5, devenant l'article 3 à la suite des amendements parlementaires du 21 mai 2025, a été complété par trois paragraphes nouveaux.

Finalement, la Commission décide de ne plus prévoir une plateforme sécurisée dans le dispositif du projet de loi, ayant comme conséquence la suppression de cet article.

Paragraphe 1^{er} (ajouté par la Commission le 21 mai 2024)

Le paragraphe 1^{er} ajouté par le biais d'un amendement parlementaire prévoyait que tout acte administratif signé ou cacheté électroniquement adressé à un administré contient un identifiant numérique ayant comme finalités la vérification de son authenticité ainsi que la conservation de la preuve qu'une signature et/ou un cachet électronique y a été apposé.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'État affirme ne pas comprendre l'utilité de ce dernier en tant que moyen de vérification de l'authenticité et de conservation de la preuve qu'un document a été signé ou cacheté électroniquement. En effet, cette authenticité est déjà garantie par la signature électronique qualifiée. Par ailleurs, une signature électronique est liée aux données associées à cette signature, de sorte qu'une conservation séparée de la preuve de signature ne fait, selon la Haute Corporation, pas de sens.

Dans ce contexte, il convient de noter que l'identifiant numérique était principalement prévu pour permettre à une personne disposant d'une copie d'un acte sur papier d'accéder à travers l'identifiant numérique à un original de cet acte sur la plateforme sécurisée. En absence d'une telle plateforme, il n'y a plus lieu de prévoir l'identifiant numérique.

Paragraphe 2 (ajouté par la Commission le 21 mai 2024)

Le paragraphe 2 définissait la notion d'« identifiant numérique » qui était initialement prévue à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 3. Cet identifiant correspond à une représentation de données dans un format visuel lisible tel qu'un code-barres ou un code QR. Cet identifiant a, comme expliqué au commentaire relatif au paragraphe 1^{er}, les finalités de pouvoir vérifier l'authenticité d'un acte authentique et d'accéder à une version originale.

Le Conseil d'État note qu'il n'est pas nécessaire de réitérer que l'identifiant numérique permet de vérifier l'authenticité de la signature et du cachet électronique, étant donné que ceci est déjà indiqué au paragraphe 1^{er}. Quant à la vocation « d'identifier l'endroit de stockage », la Haute Corporation comprend que ceci correspond à l'utilité initiale de l'identifiant numérique.

Paragraphe 3 (initialement le paragraphe unique)

Le paragraphe 3 prévoyait que les actes publics signés ou cachetés électroniquement pourvus d'un identifiant numérique sont, dès leur perfection, accessibles à travers la plateforme sécurisée ou une plateforme équivalente pendant une durée de trente ans sans préjudice de la durée d'utilité administrative au sens de l'article 2, point 9, de la loi modifiée du 17 août 2018 relative à l'archivage.

Cette disposition a suscité plusieurs observations de la part du Conseil d'État dans son avis du 12 mars 2024.

En ce qui concerne l'accessibilité des actes signés ou cachetés électroniquement, le Conseil d'État affirme avoir :

« du mal à comprendre en quoi la mesure proposée favoriserait l'e-inclusion, concept qui est généralement compris comme un processus rendant le numérique plus accessible à ceux qui ne disposent pas des compétences et équipements requis en la matière. Dans ce contexte, le Conseil d'État signale que l'article L.311-9 du Code français des relations entre le public et l'administration règle de

manière détaillée les modalités du droit à la communication de documents administratifs. Ce dispositif confère à l'administré le choix entre différents modes de mise à disposition des documents ».

Par ailleurs, la Haute Corporation estime que la durée de conservation des actes signés ou cachetés électroniquement devrait être celle qui est également applicable pour les actes dotés d'une signature manuscrite qui peut varier en fonction de la nature du document.

En outre, le Conseil d'État relève que l'article ne précise pas la finalité poursuivie par la conservation de trente ans sur la plateforme. Ainsi, le dispositif ne remplit pas les conditions prévues par l'article 31 de la Constitution et l'article 5 du RGPD.

Au vu de ces observations, le Conseil d'État s'oppose formellement à l'article 5 et renvoie encore à ses observations relatives à l'article 7.

Suite à cette opposition formelle, les membres de la Commission ont obtenu des informations complémentaires de la part des auteurs du projet de loi. En effet, le choix d'une durée de conservation de trente ans avait été retenu alors que ce délai correspond au délai de prescription de droit commun. Étant donné que la plateforme sécurisée a comme vocation de conserver la version originale d'un acte administratif signé électroniquement, permettant de vérifier ainsi l'authenticité de l'acte, cette durée de conservation vise à assurer que les administrés peuvent verser les preuves nécessaires pour faire valoir leurs droits dans les mêmes conditions comme s'ils avaient à leur disposition un original sous format papier. En d'autres termes, la disposition vise à assurer une égalité de traitement de tous les administrés sans distinction du format sous lequel un acte leur est transmis.

Par ailleurs, les membres de la Commission ont également abordé une observation dans l'avis du SYVICOL qui soulevait que certains documents ont une durée de validité supérieure de trente ans.

À ce titre, les auteurs du projet de loi ont rappelé que l'administration émettant un acte est responsable de le conserver pour une durée appropriée et indique que le projet de loi ne libère pas les administrations de cette obligation. La plateforme sécurisée garantit un accès direct à l'administré pour la durée du délai de prescription de droit commun. Ce délai passé, il reste toujours possible de s'adresser à l'administration qui a émis un acte. En ce sens, la plateforme sécurisée ne correspond pas à un substitut pour l'archivage.

Par conséquent, si un document nécessite une durée de conservation supérieure de trente ans, il incombe à l'autorité émettant l'acte de garantir qu'il sera conservé, la plateforme précitée ne constituant qu'une facilité complémentaire pour les administrés.

Au vu des explications obtenues, la Commission conclut qu'il y a lieu de maintenir le délai de trente ans étant donné que la plateforme ne vise qu'à assurer un accès à l'acte original pour l'administré.

C'est pourquoi, la Commission n'opère qu'une légère adaptation du dispositif et fournit les explications précitées au Conseil d'État.

Dans son avis complémentaire du 10 décembre 2024, la Haute Corporation n'estime cependant pas que les explications fournies à l'appui de ce maintien sont fondées. Concernant l'argument que cette durée de conservation vise à garantir une égalité de traitement entre les administrés, le Conseil d'État soulève que le dispositif sous revue entraîne un traitement différent entre les administrés en fonction du mode de signature.

Par ailleurs, une durée de conservation sans distinction entre les catégories de données traitées, leur cycle de vie et les finalités poursuivies est contraire au principe de limitation de la conservation prévue à l'article 5 du règlement général sur la protection des données.

Par conséquent, le Conseil d'État ne lève pas son opposition formelle relative à cette disposition.

Étant donné que les questions relatives à la durée de conservation ne sauraient être résolues à ce stade, la Commission décide de renoncer actuellement à la mise en place de la plateforme sécurisée.

Paragraphe 4 (ajouté par la Commission le 21 mai 2024)

Le paragraphe 4 prévoit que les propriétés technologiques ainsi que les modalités de création et d'apposition de l'identifiant numérique sont définies dans un règlement grand-ducal. Cette disposition était initialement prévue à l'endroit de l'article 1^{er} et a été insérée dans l'article sous rubrique dans le contexte de la restructuration du dispositif.

Ce paragraphe ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Cependant, au vu de la suppression de la plateforme numérique, cette disposition devient sans objet.

Ancien article 6 (supprimé par la Commission le 21 mai 2024)

L'article 6 prévu dans le projet de loi lors de son dépôt concernait les modes de transmission des actes émanant des administrés.

Au vu des nouveaux libellés des articles 1^{er} et 2 (initialement l'article 3), la Commission conclut cependant que cet article est superflu et adopte un amendement prévoyant sa suppression.

Cette suppression ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Ancien article 7 (devenant l'article 4 à la suite des amendements parlementaires du 21 mai 2024 avant d'être supprimé le 11 mars 2025)

Dans sa teneur initiale, le projet de loi prévoyait un article 7 traitant des détails de la plateforme sécurisée.

Cet article, devenant l'article 4, a été amendé le 21 mai 2024.

Finalement, la Commission décide de le supprimer au vu de la décision de ne plus prévoir la plate-forme sécurisée dans le dispositif.

Paragraphe 1^{er}

Dans sa teneur initiale, le paragraphe 1^{er} dispose que la plateforme sécurisée ainsi que les plateformes à considérer comme équivalentes permettent au moins (1) l'apposition de l'identifiant numérique sur les actes publics, (2) le stockage électronique des originaux pourvus d'un identifiant numérique et (3) l'accès à l'endroit de stockage par le biais de l'identifiant numérique.

La disposition suscite principalement des observations concernant la protection des données à caractère personnel de la part du Conseil d'État.

En effet, ce dernier note que l'article 7 contrevient à l'article 31 de la Constitution, qui prévoit que des données à caractère personnel ne peuvent être traitées qu'à des fins et à des conditions déterminées par la loi, et aux exigences résultant de l'article 5 du RGPD. C'est pourquoi, la Haute Corporation s'oppose formellement audit article.

Le Conseil d'État relève encore qu'il est en l'espèce impossible d'identifier le responsable du traitement en raison notamment de l'absence de définition des finalités du traitement.

En outre, le Conseil d'État « se demande si le choix technologique de rendre accessibles des documents pouvant contenir des données à caractère personnel, voire même des données sensibles, simplement au moyen d'un code lisible par une machine ou par un être humain, code qui est imprimé sur une copie pouvant tomber entre les mains de personnes que le document ne concerne pas, sans aucune forme de sécurisation, suffit à satisfaire aux exigences du RGPD concernant les mesures de sécurité techniques et organisationnelles ».

Pour répondre à ces observations, la Commission amende le paragraphe 1^{er} et ajoute l'article 5 nouveau exposé en plus de détail ci-dessous.

L'amendement du paragraphe 1^{er} prévoit principalement l'ajout d'un alinéa 1^{er}. Ce nouvel alinéa cite les finalités de la plateforme sécurisée afin de tenir compte de l'observation du Conseil d'État y relative. Cette plateforme permettra l'apposition et la lecture de l'identifiant numérique, de vérifier l'authenticité de la signature et/ou du cachet électronique, de conserver les actes signés contenant un identifiant numérique ainsi que d'y accéder.

En outre, les notions d'« actes publics » et d'« originaux » sont remplacées pour tenir compte de la suppression des définitions prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 3.

Ces amendements permettent au Conseil d'État de lever son opposition formelle.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que la plateforme sécurisée sera opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE ») et mise à disposition des administrations de l'État. Elle pourra également être mise à disposition des entités visées par le projet de loi, dans les limites des conditions régissant la fourniture de services par le CTIE conformément à l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit qu'un règlement grand-ducal précisera les propriétés technologiques et d'interopérabilité requises par la plateforme sécurisée ainsi que par toute plateforme à considérer comme équivalente.

Le paragraphe a été légèrement adopté par la voie d'un amendement parlementaire.

Ancien article 5 nouveau (ajouté par un amendement parlementaire le 21 mai 2024 et supprimé le 11 mars 2025)

Pour répondre à une opposition formelle du Conseil d'État relative à l'article 7 initial, la Commission a ajouté un article 5 nouveau dans le dispositif pour régler les questions en matière de protection des données.

Le dispositif tel que proposé initialement par la Commission est divisé en cinq paragraphes.

Le paragraphe 1^{er} énonce les finalités du traitement des données, reprenant principalement les finalités de la plateforme sécurisée énumérées à l'article 4 précité.

Le paragraphe 2 énumère les données traitées, alors que le paragraphe 3 fixe leur durée de conservation à trente ans. Pour les raisons justifiant cette durée, il est renvoyé au commentaire de l'amendement 4.

Le paragraphe 4 énumère les données non conservées sur la plateforme dans un souci de minimisation des données.

Enfin, le paragraphe 5 identifie le CTIE comme sous-traitant au sens du RGPD tandis que l'autorité administrative ou l'entité exerçant une activité administrative demandant la création d'un identifiant numérique est considérée comme responsable de traitement au sens du RGPD.

Le Conseil d'État formule des observations relatives aux paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 5 nouveau inséré dans le dispositif par les amendements parlementaires du 21 mai 2024.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État émet une opposition formelle en raison de la durée de conservation de 30 ans et renvoie à ses observations relatives à l'article 5 initial.

Concernant le paragraphe 4, point 4^o, le Conseil d'État rappelle que les mesures de traçabilité constituent « l'une des pierres angulaires de la sécurité des traitements ». Partant, il est proposé de conserver des données de journalisation.

Concernant le paragraphe 5, le Conseil d'État rejoue l'analyse de la CNPD que le CTIE n'est de toute vraisemblance pas un simple sous-traitant, sans pour autant pouvoir effectuer une analyse afférente pour chaque traitement que le CTIE pourrait éventuellement effectuer. La Haute Corporation renvoie aux lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD du 7 juillet 2021 du comité européen de la protection des données.

Au vu de la décision de ne plus prévoir la plateforme sécurisée dans le présent projet de loi, la Commission décide de supprimer l'article sous rubrique.

Article 3 (initialement l'article 8 et l'article 6 à la suite des amendements parlementaires du 21 mai 2024) – Modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

L'article 8 vise à modifier l'article 2, lettre g), de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique afin de compléter la définition de la notion d'« original numérique » par l'ajout des actes visés par le présent projet de loi.

Étant donné que cet article ne suscite aucun commentaire de la part du Conseil d'État, la Commission n'opère que des légères adaptations au dispositif visant à tenir compte des suppressions et autres adaptations dans le dispositif du projet de loi.

Ces adaptations ne suscitent aucun commentaire de la part du Conseil d'État.

Article 4 nouveau (l'article 7 au moment de son ajout par le biais d'un amendement parlementaire le 21 mai 2024) – Intitulé de citation

Pour faire suite à une observation d'ordre légitique afférente du Conseil d'État, la Commission décide d'insérer un intitulé dans l'article 4 nouveau prévoyant un intitulé de citation dans le dispositif.

VI. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Digitalisation recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8089 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

**relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015
relative à l'archivage électronique**

Art. 1^{er}. Objet et définitions

(1) Les autorités et entités exerçant une activité administrative peuvent signer ou cacheter électroniquement l'ensemble des actes relatifs à l'exercice de cette activité.

Les administrés peuvent signer électroniquement tout acte qu'ils adressent à une autorité ou entité exerçant une activité administrative.

(2) Les termes et expressions définis à l'article 3 du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE ont la même signification dans la présente loi.

Art. 2. Conditions d'utilisation d'une signature électronique, d'un cachet électronique ou d'un service d'envoi recommandé électronique

(1) La signature électronique d'un acte en matière administrative n'est valablement apposée que par l'usage d'une signature électronique qualifiée.

(2) La signature électronique d'une demande adressée à une autorité ou entité exerçant une activité administrative n'est valablement apposée que par l'usage d'une signature électronique qualifiée.

(3) Un cachet électronique n'est valablement apposé sur un acte en matière administrative que par l'usage d'un cachet électronique qualifié.

(4) En cas d'utilisation d'un service d'envoi recommandé électronique par une autorité ou entité exerçant une activité administrative ou par un administré, celui-ci doit correspondre à un service d'envoi recommandé électronique qualifié.

Art. 3. Modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

L'article 2, lettre g), de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique est remplacé par le libellé suivant :

« g) « original numérique » : tout acte sous seing privé électronique ou document créé à l'origine sous forme numérique, ou tout acte signé ou cacheté électroniquement visé par la loi du... relative à la signature électronique des actes en matière administrative ; ».

Art. 4. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] relative à la signature électronique des actes en matière administrative ».

Luxembourg, le 6 mai 2025

Le Président
Gérard SCHOCKMEL

Le Rapporteur,
Guy ARENDT