
PROJET DE LOI

relative à la signature électronique en matière législative et réglementaire

* * *

Rapport de la Commission des Institutions

(10.11.2025)

La Commission se compose de : M. Laurent Zeimet, Président, Mme Octavie Modert, Rapportrice, M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, Mme Taina Bofferding, Mme Liz Braz, M. Mars Di Bartolomeo, M. Fred Keup, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Sam Tanson, M. Charles Weiler, M. Michel Wolter, Membres.

* * *

SOMMAIRE

I.	Antécédents	P. 1
II.	Objet	P. 2
III.	Considérations générales	P. 3
IV.	Avis	P. 4
V.	Commentaire des articles	P. 4
VI.	Texte proposé par la Commission	P. 5

I. Antécédents

Le projet de loi n° 8560 a été déposé à la Chambre des Députés le 18 juin 2025 par Monsieur Luc Frieden, Premier ministre, Ministre d'Etat.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'un *check* de durabilité et une fiche d'évaluation d'impact.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 11 juillet 2025.

Le 16 juillet 2025, la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) a rendu son avis.

En date du 18 juillet 2025, la Chambre du Commerce a émis son avis.

Lors de sa réunion du 13 octobre 2025, Mme Octavie Modert a été désignée rapportrice du projet de loi. A la même occasion, le projet de loi a été présenté et les trois avis précités ont été examinés.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics a été reçu le 15 octobre 2025.

Lors de sa réunion du 10 novembre 2025, la Commission des Institutions a adopté le présent rapport.

*

II. Objet

Le projet de loi sous rubrique vise à permettre l'apposition d'une signature électronique qualifiée ou d'un cachet électronique qualifié sur l'ensemble des actes qui s'inscrivent dans le cadre des procédures législative et réglementaire.

III. Considérations générales

Avec le présent projet de loi, le Luxembourg franchit une nouvelle étape dans le cadre de la gouvernance numérique. Il s'insère dans la stratégie de transformation numérique du Gouvernement et constitue, à côté de la loi du 4 juin 2025 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, un pas de plus dans la transition digitale du pays et la modernisation de l'administration.

Le projet de loi vise à compléter les règles existantes sur la signature électronique : depuis l'an 2000, les documents d'ordre privé peuvent par loi du 14 août 2000 être signés électroniquement. La signature électronique des actes administratifs est quant à elle réglée par la loi précitée du 4 juin 2025, votée à l'unanimité le 15 mai de cette année.

C'est d'ailleurs dans le cadre des travaux ayant mené au texte du 4 juin 2025, qu'il fut décidé, pour des raisons de sécurité juridique, de créer une loi séparée pour encadrer la signature électronique en matière législative et réglementaire, sur avis pris par le Gouvernement auprès de la Haute Corporation qui l'a ainsi recommandé.

Le présent projet de loi établit donc un cadre légal spécifique pour la signature électronique des actes relevant des procédures législative et réglementaire. Tout doute est ainsi dissipé quant à la possibilité d'utilisation de ce type de signature dans ce domaine spécifique.

La future loi permettra à tous les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des lois et règlements d'utiliser une signature ou un cachet électronique à tous les stades de ces processus respectifs. Les échanges entre les institutions s'en trouveront facilités et la signature électronique respectivement le cachet électronique qualifiés les sécuriseront.

Pour ce qui est des procédures réglementaires, sont visés les actes émanant de toutes les entités disposant d'un pouvoir réglementaire, donc non seulement en ce qui concerne les règlements grand-ducaux, mais concernant encore les règlements communaux et ceux émanant de certains établissements publics, dès lors qu'ils sont dépositaires du pouvoir réglementaire et peuvent poser des actes normatifs.

La future loi crée un cadre clair pour cette pratique, en précisant que ces signatures doivent revêtir la forme de signature respectivement de cachets électroniques dits « qualifiés », tels que prévus par le Règlement européen (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. Ce type de signature garantit un haut niveau de sécurité et de fiabilité, essentiel aux actes de la vie législative et réglementaire.

En pratique, la technique appliquée pour l'apposition de la signature ou du cachet électroniques sera identique à celle utilisée pour les actes en matière administrative telle qu'elle est d'ores et déjà mise en œuvre. Le recours à la signature électronique authentifiée n'est cependant pas obligatoire, les signatures manuscrites gardent bien évidemment valeur juridique entière. Au contraire, la signature ou le cachet électronique ont valeur équivalente à la signature manuscrite. Notons que les actes signés de façon numérique sont néanmoins en augmentation constante et rapide au sein des administrations.

La future loi concerne uniquement les procédures législatives et réglementaires. D'autres actes revêtus de la signature Souveraine dans le cadre des prérogatives régaliennes du Grand-Duc, ou les nominations des membres du Gouvernement par exemple, tombent sous le régime de la loi du 4 juin 2025 relative à la signature électronique des actes en matière administrative, comme ils ne font pas partie des procédures législative ou réglementaire.

IV. Avis

a) Avis du Conseil d'État (11.07.2025)

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi. Dans son avis, il formule quelques observations d'ordre légistique et se réfère en outre à son avis du 4 février 2025 émis suite aux questions transmises par le Gouvernement en septembre 2024 dans le cadre du projet de loi 8089.

b) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (16.07.2025)

La Commission nationale pour la protection des données constate que le projet de loi suit la logique de la loi du 4 juin 2025. Elle salue que le nouveau texte précise l'utilisation de la signature électronique pour les actes liés aux procédures législatives et réglementaires, ce qui apporte une meilleure clarté.

c) Avis de la Chambre de Commerce (18.07.2025)

La Chambre de Commerce approuve le projet de loi et soutient la démarche de simplification administrative rendue possible grâce à la digitalisation des procédures législatives et réglementaires, notamment par l'utilisation de la signature et du cachet électroniques pour tous les actes concernés.

d) Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (16.10.2025)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics accueille le projet de loi favorablement. Elle se félicite que le texte laisse le libre choix aux acteurs concernés entre la signature électronique et la signature manuscrite.

La chambre professionnelle saisit l'occasion pour réitérer sa demande de digitalisation complète de la transmission des avis dans la procédure législative et réglementaire. Elle constate que, si les échanges entre ministères, ainsi qu'entre les ministères, le Service central de législation, la Chambre des Députés et le Conseil d'État, sont déjà entièrement dématérialisés, ce n'est pas encore le cas pour sa propre institution.

En effet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics transmet encore ses avis sur support papier, selon une procédure lourde et hétérogène, variable d'un ministère à l'autre. De plus, elle n'est pas autorisée à communiquer directement ses avis au Conseil d'État, à la Chambre des Députés ou au Service central de législation, qui doivent toujours obligatoirement passer par les ministères concernés. Cette pratique engendre régulièrement des retards et des dysfonctionnements.

Pour remédier à ces difficultés, la chambre professionnelle propose la création d'une plateforme informatique unique accessible à l'ensemble des intervenants de la procédure législative et réglementaire.

V. Commentaire des articles

Ad article 1^{er}, paragraphe 1^{er}

Dans le but de la digitalisation de la procédure législative et réglementaire et de l'échange interinstitutionnel y relatif, le paragraphe 1^{er} introduit la possibilité de tous les intervenants de la procédure législative et réglementaire d'apposer une signature électronique ou un cachet électronique sur les actes à chaque étape de la procédure. Il s'agit toutefois d'une faculté et non d'une obligation, permettant ainsi aux différents intervenants d'adapter leurs procédures progressivement. Par « intervenants de la procédure législative et réglementaire » on entend non seulement les entités disposant d'un pouvoir législatif ou réglementaire et les autorités exerçant un pouvoir de tutelle sur les actes réglementaires, mais aussi l'ensemble des autres personnes et entités appelées à signer des actes s'inscrivant dans le contexte de l'élaboration des lois et règlements. Sont notamment visés les membres du Gouvernement, le Grand-Duc, la Chambre des Députés, le Conseil d'État, mais aussi les établissements publics, les chambres professionnelles, les organismes consultatifs, les organes représentatifs des professions libérales et les communes dans le cadre de leurs activités réglementaires. Dans la mesure où ils constituent des actes réglementaires, les arrêtés visés à l'article 92 de la Constitution relèvent également du champ d'application du présent paragraphe. En revanche, les actes pris par le Grand-Duc en sa qualité de Chef de l'État, tels que les actes pris dans le cadre des prérogatives régaliennes et les arrêtés de nomination et de démission des Membres du Gouvernement, tombent dans le champ d'application de loi du 4 juin 2025 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.

Ad article 1^{er}, paragraphe 2

Afin de ne pas reprendre toutes les définitions 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, tel qu'il a été modifié (règlement eIDAS), le paragraphe 2 prévoit que toutes les définitions de ce règlement s'appliquent pour le présent projet.

Ad article 2

Afin de garantir un niveau de sécurité juridique élevé des actes signés ou cachetés, les signatures et cachets électroniques apposés sur ces actes doivent prendre la forme de signatures et cachets électroniques qualifiés au sens du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

V. Texte proposé par la Commission

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n° 8560 dans la teneur qui suit :

PROJET DE LOI

relative à la signature électronique en matière législative et réglementaire

Art. 1^{er}. (1) Les actes des intervenants de la procédure législative et réglementaire peuvent être signés ou cachetés électroniquement.

(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, tel que modifié, ont la même signification dans la présente loi.

Art. 2. (1) La signature électronique d'un acte s'inscrivant dans le cadre de la procédure législative ou réglementaire n'est valablement apposée que par l'usage d'une signature électronique qualifiée.

(2) Un cachet électronique n'est valablement apposé sur un acte s'inscrivant dans le cadre de la procédure législative ou réglementaire que par l'usage d'un cachet électronique qualifié.

Luxembourg, le 10 novembre 2025

La Rapportrice
Octavie Modert

Le Président
Laurent Zeimet