CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8089

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

Date de dépôt : 27-10-2022
Date de l'avis du Conseil d'État : 12-03-2024
Auteur(s) : Monsieur Marc Hansen, Ministre délégué à la Digitalisation

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
27-10-2022	Déposé	8089/00	3
21-11-2022	Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications Procès verbal (02) de la reunion du 21 novembre 2022	02	16
14-12-2022	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (12.12.2022)	8089/01	21
16-02-2023	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (6.2.2023)	8089/02	24
04-04-2023	Avis de la Chambre de Commerce (30.3.2023)	8089/03	29
12-03-2024	Avis du Conseil d'État (12.3.2024)	8089/04	38

8089/00

Nº 8089

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 27.10.2022

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur rapport de Notre Ministre délégué à la Digitalisation et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons:

Article unique : Notre Ministre délégué à la Digitalisation est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique.

Palais de Luxembourg, le 25 octobre 2022

Le Ministre délégué à la Digitalisation,
Marc HANSEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. Objet et définitions

(1) Les actes en matière administrative peuvent se voir apposer une signature électronique ou un cachet électronique.

(2) Les termes et expressions utilisés dans la présente loi ont la signification que leur donne le 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.

(3) Au sens de la présente loi, on entend par :

1° « actes publics » : l'ensemble des actes administratifs et des autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative émis par l'autorité administrative et par les autres entités, à l'exclusion des actes authentiques et des actes sous seing privé ;

2° « actes émanant des administrés » : toute demande, réclamation, déclaration, information et tout document adressés à l'autorité administrative ou aux autres entités ;

3° « actes en matière administrative » : l'ensemble des actes publics et des actes émanant des administrés ;

4° « autorité administrative » : les administrations et services de l'État, les administrations communales, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes, les personnes morales fournissant des services publics, les organes professionnels dotés de la personnalité civile ayant le pouvoir de prendre des règlements, ainsi que le Grand-Duc, en sa qualité de chef d'État ;

5° « autres entités »: la Chambre des Députés, le Conseil d'État et les Chambres professionnelles ;

6° « original »: acte public signé ou cacheté électroniquement qui peut être pourvu d'un identifiant numérique ;

7° « copie » : toute reproduction, quelle qu'en soit la forme, d'un original pourvu d'un identifiant numérique ;

8° « identifiant numérique » : représentation de données dans un format visuel lisible permettant d'identifier l'endroit de stockage de l'original et d'y accéder ;

9° « transmission par voie électronique » : l'envoi à l'origine et la réception à destination au moyen de systèmes électroniques de communication et de traitement de l'information des actes en matière administrative signés ou cachetés électroniquement.

(4) Un règlement grand-ducal définit les propriétés technologiques ainsi que les modalités de création et d'apposition de l'identifiant numérique.

Art. 2. Signature et cachetage des actes en matière administrative

(1) La signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite.

(2) L'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice de la signature électronique des actes en matière administrative sont ceux prévus à l'article 25 du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

(3) Lorsque l'apposition d'une signature manuscrite constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité des actes en matière administrative, cette obligation est également remplie par l'apposition d'une signature électronique qualifiée.

(4) Le cachetage des actes en matière administrative peut être électronique ou sur support papier.

(5) L'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice du cachetage électronique des actes en matière administrative sont ceux prévus à l'article 35 du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

(6) Lorsque l'apposition d'un cachet sur support papier constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité des actes en matière administrative, cette obligation est également remplie par l'apposition d'un cachet électronique qualifié.

(7) Les actes en matière administrative peuvent comporter une ou plusieurs signatures électroniques ou cachets électroniques.

Art. 3. Conditions d'apposition d'une signature électronique ou d'un cachet électronique par l'autorité administrative et les autres entités

(1) Lorsqu'une signature électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public, celle-ci doit correspondre à une signature électronique qualifiée telle que prévue à l'article 3, point 12, du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

(2) Lorsqu'un cachet électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public, celui-ci doit correspondre à un cachet électronique qualifié tel que prévu à l'article 3, point 27, du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

Art. 4. Mode de transmission des actes publics

(1) Lorsqu'un acte public signé électroniquement est transmis à un administré, celui-ci doit être pourvu d'un identifiant numérique.

(2) Toute transmission par envoi recommandé des actes publics signés ou cachetés électroniquement destinée aux administrés se fait :

– soit par l'utilisation d'un service d'envoi recommandé électronique qualifié tel que prévu à l'article 3, point 37, du règlement (UE) n° 910/2014 précité. Cette transmission équivaut à l'envoi d'un recommandé avec accusé de réception sur support papier. Lorsque l'envoi d'un recommandé avec accusé de réception sur support papier constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité de l'envoi des actes en matière administrative, cette obligation est également remplie par l'utilisation d'un service d'envoi recommandé électronique qualifié ;
– soit par voie postale par l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception sur support papier. Dans ce cas, il s'agit de l'envoi d'une copie au sens de l'article 1er, paragraphe 3, point 7.

(3) Toute autre transmission des actes publics signés ou cachetés électroniquement destinée aux administrés se fait :

– soit par voie électronique ;
– soit par envoi postal simple sur support papier. Dans ce cas, il s'agit de l'envoi d'une copie au sens de l'article 1er, paragraphe 3, point 7.

(4) Tous les actes publics signés ou cachetés électroniquement peuvent être transmis, entre l'autorité administrative tel que défini à l'article 1er, point 4 et les autres entités tel que défini à l'article 1er, point 5, par voie électronique.

Art. 5. Accessibilité des actes publics signés ou cachetés électroniquement

Sans préjudice de la durée d'utilité administrative au sens de l'article 2, point 9, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, l'original pourvu d'un identifiant numérique est accessible, dès sa perfection, à travers la plateforme sécurisée ou une plateforme équivalente, telles que prévues à l'article 7, pendant une durée de trente ans.

Art. 6. Mode de transmission des actes émanant des administrés

(1) Toute transmission par envoi recommandé des actes émanant des administrés pourvus d'une signature électronique ou d'un cachet électronique se fait par l'utilisation d'un service d'envoi recommandé qualifié tel que prévu à l'article 3, point 37, du règlement (UE) n° 910/2014. Cette transmission équivaut à l'envoi d'un recommandé avec accusé de réception sur support papier. Lorsque l'envoi d'un recommandé avec accusé de réception sur support papier constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité de l'envoi des actes en matière administrative, cette obligation est également remplie par l'utilisation d'un service d'envoi recommandé électronique qualifié.

(2) Toute autre transmission des actes émanant des administrés pourvus d'une signature électronique ou d'un cachet électronique se fait par voie électronique.

Art. 7. Plateforme sécurisée

(1) La plateforme sécurisée ainsi que toute plateforme équivalente doivent remplir au moins les fonctions suivantes :

1° l'apposition de l'identifiant numérique sur les actes publics ;

2° le stockage électronique des originaux pourvus d'un identifiant numérique ;

3° l'accès à l'endroit de stockage par le biais de l'identifiant numérique.

(2) La plateforme sécurisée est opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État et est mise à disposition des administrations de l'État. En application de l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État, la plateforme sécurisée peut être mise à disposition de l'autorité administrative ou des autres entités, autres que les administrations de l'État, dans les limites des conditions régissant la fourniture de services par le Centre des technologies de l'information de l'État.

(3) Les propriétés technologiques minimales et les standards d'interopérabilité requis par la plateforme sécurisée ainsi que par toute plateforme équivalente sont définis par règlement grand-ducal.

Art. 8. 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 public signé ou cacheté électroniquement visé à l'article 1er, paragraphe 3, point 1, de la loi du … 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 ; ».

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans son accord de coalition 2018-2023, le Gouvernement a clairement marqué sa volonté de faire avancer la digitalisation de l'administration publique et des démarches administratives :

« *Dans le but de débureaucratiser et de rendre plus efficaces les processus administratifs, les efforts entrepris jusqu'à présent en matière de numérisation de toutes les étapes de travail des administrations publiques seront poursuivis et intensifiés, aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises. La digitalisation numérique des services étatiques et la simplification administrative doivent évoluer de pair pour arriver au résultat souhaité. Ainsi, tout échange entre l'Etat et les citoyens devra pouvoir être effectué par Internet tout en garantissant que les administrations continuent à mettre à disposition les différents documents et dossiers sous forme papier pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale. Par la mise en place d'un système de suivi, les citoyens et les entreprises seront informés du progrès de leur demande administrative et du responsable du traitement. Le bon fonctionnement de l'échange entre administrations de documents déjà soumis aux administrations une première fois évitera les démarches administratives inutiles* ».

Cette volonté/ce souhait du Gouvernement est renforcée par son intention, quant à la réforme et simplification administratives auxquelles il aspire, de se doter d'une stratégie globale de transformation digitale et de simplification administrative, qui « *permettra de consolider et de rassembler les efforts pour doter le Luxembourg d'une administration exemplaire qui contribuera à son attractivité économique* », en recourant à « *l'adoption des méthodes et des technologies du 21e siècle,* [qui] *permettra de mieux rendre compte de la qualité du service public et des résultats en termes de simplification administrative* ».

Deux éléments-clés de cette stratégie sont « *la confiance dans le digital par le développement de solutions sécurisées et attractives* », ainsi que « *le développement de la dextérité digitale* […] *des agents publics* ».

Afin de faciliter et d'accélérer la transmission des actes en matière administrative, tant entre le Gouvernement et les différentes administrations et services de l'État, qu'entre les services étatiques et

les administrés, il est proposé d'introduire la possibilité d'apposer la signature électronique et le cachet électronique en matière administrative.

En effet, à l'instar de la possibilité introduite par la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique, qui prévoit la faculté de revêtir les actes sous seing privé d'une signature électronique, le présent projet de loi introduit une nouvelle dimension : il met en place la possibilité de doter les actes en matière administrative, émis par l'autorité administrative et les autres entités, de signatures ou cachets électroniques, et de les transmettre par voie électronique.

Le présent projet de loi se réfère aux définitions prévues au 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, qu'il vient compléter en introduisant certaines définitions supplémentaires qui rendent possible son application à la signature des actes en matière administrative en droit luxembourgeois. La signature électronique des actes en matière administrative étant jusqu'à présent exclue due à la précision contenue à l'article 2(3) de ce règlement européen, que celui-ci « *n'affecte pas le droit national ou de l'Union relatif à la conclusion et à la validité des contrats ou d'autres obligations juridiques ou procédurales d'ordre formel* », la signature de l'acte administratif constituant en droit luxembourgeois précisément une condition de validité de l'acte.

Ainsi, le projet se propose de définir en premier lieu les actes qui sont susceptibles d'être signés ou cachetés électroniquement, à savoir les actes en matière administrative. Ceux-ci englobent aussi bien les actes publics que les actes émanant des administrés, le but du projet étant de couvrir la quasi-totalité des actes susceptibles d'être produits tant entre l'État et ses administrés, qu'entre les différents services étatiques au sens large.

À noter que dans la définition des actes publics, les actes sous seing privés et les actes authentiques sont expressément exclus, étant donné que la signature électronique de ces catégories d'actes repose sur d'autres bases légales.

Le projet définit également les autorités qui sont visées. Il parle, d'une part, de l'autorité administrative, qui englobe, outre les administrations et services de l'État, les administrations communales, les établissements publics, les personnes morales fournissant des services publics, les organes professionnels dotés de la personnalité civile ayant le pouvoir de prendre des règlements, ainsi que le Grand-Duc, en sa qualité de chef d'État, et, d'autre part, des autres entités qui sont la Chambre des Députés avec tous ses organes, le Conseil d'État et les Chambres professionnelles.

En outre, le projet introduit les notions d'original et de copie d'un acte public. Alors que l'original est défini comme tout acte public signé ou cacheté électroniquement et pouvant être pourvu d'un identifiant numérique, une copie est toute reproduction, quelle qu'en soit la forme, d'un original pourvu d'un identifiant numérique.

Afin de garantir un niveau de sécurité juridique élevé des actes signés ou cachetés, la signature électronique et le cachet électronique dont un acte public est revêtu, doivent correspondre à une signature électronique qualifiée ou à un cachet électronique qualifié au sens du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

L'apposition d'une signature électronique et/ou d'un cachet électronique et l'apposition d'un identifiant numérique sur un acte public se fait moyennant une plateforme sécurisée mise à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État ou, le cas échéant, par le biais d'une plateforme équivalente, interopérable avec la plateforme sécurisée. Les propriétés technologiques minimales et les standards d'interopérabilité de ces plateformes seront fixés par règlement grand-ducal.

La finalité de l'apposition d'un identifiant numérique sur un acte public est de garantir l'inclusion numérique, permettant en effet de continuer de mettre à disposition des administrés qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale, les différents documents et dossiers sous forme papier, tout en garantissant la possibilité pour l'autorité administrative et les autres entités de signer électroniquement les actes en matière administrative. L'identifiant numérique permet ainsi à tout administré destinataire de l'acte, et à toute administration à laquelle un administré présente une copie de l'acte d'accéder, à l'aide de cet identifiant numérique, au lieu de conservation de l'acte original et d'en prendre connaissance. Il est à noter que les actes sont accessibles sur la plateforme sécurisée ou les plateformes équivalentes, pendant une durée de trente ans et ceci indépendamment de la durée d'utilité administrative prévue à l'article 2, point 9, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage.

Outre la référence aux conditions d'apposition de la signature électronique et du cachet électronique sur les actes publics, le présent projet de loi se veut de régler également les modes de conservation et

de transmission de ces actes. Ici, le projet fait la distinction entre transmission par envoi recommandé et transmission par envoi simple. A noter que l'envoi, qu'il soit recommandé ou simple, peut se faire de façon équivalente par voie électronique ou par voie postale.

Finalement, le projet de loi se propose de régler la transmission des actes signés électroniquement émanant des administrés à destination de l'autorité administrative ou des autres entités.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1er

Cet article prévoit dans son premier paragraphe l'objet du présent projet de loi qui est d'introduire la possibilité d'apposer la signature électronique ou le cachet électronique sur les actes en matière administrative.

Il est à noter que cette possibilité existe déjà au Luxembourg pour les actes sous seing privé depuis la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique et prochainement pour les actes authentiques après le vote du projet de loi n° 7968 portant 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 et portant modification :

1° du Code civil ;

2° de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

3° de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales ;

4° 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 ;

et ayant pour objet la digitalisation du notariat.

Ainsi, comme dans notre société actuelle, l'accent est de plus en plus mis sur la digitalisation et la simplification administrative, une possibilité de signer ou de cacheter électroniquement les actes en matière administrative est imminente et constitue certainement un atout indispensable pour tout le secteur administratif.

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, le deuxième paragraphe fixe le principe que toutes les définitions de ce règlement s'appliquent pour le présent projet de loi.

Finalement le troisième paragraphe rajoute encore aux définitions déjà prévues au règlement (UE) n° 910/2014 des définitions spécifiques nécessaires pour l'application du présent projet.

Comme le présent projet de loi vise tout le secteur administratif, à savoir toutes les relations de l'autorité administrative et des autres entités avec l'administré et vice versa, trois définitions différentes sont prévues pour définir les différents actes.

Définition 1 – La première définition concerne les actes publics. Ici sont visés d'un côté tous les actes administratifs, à savoir les actes à caractère individuel ainsi que les actes à caractère réglementaire et d'un autre côté tous les actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative et qui sont émis par l'autorité administrative et par les autres entités.

Comme l'objectif du projet de loi est de couvrir seulement le volet administratif, il est expressément précisé dans la définition que les actes authentiques et les actes sous seing privé sont exclus.

Définition 2 – La deuxième définition concerne les actes émanant des administrés. Celle-ci concerne tous les actes qu'un administré adresse à l'autorité administrative ou aux autres entités à savoir notamment toute demande, réclamation ou document.

Définition 3 – Afin de disposer d'une meilleure lisibilité du projet de loi, il est introduit une troisième définition concernant les actes, à savoir les actes en matière administrative. Cette définition englobe en effet aussi bien les actes publics que les actes émanant des administrés.

Définition 4 – Ici, l'autorité administrative est définie. Elle regroupe toutes les autorités qui adoptent des actes publics, à savoir notamment toutes les administrations et services étatiques, les administra-

tions communales ainsi que les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes. Sont également visés les organes professionnels dotés de la personnalité civile ayant le pouvoir de prendre des règlements comme par exemple le collège médical qui fixe les règles du code de déontologie pour les médecins. Finalement, afin d'être complet, il est prévu que le Grand-Duc, en sa qualité de chef d'État, puisse également signer électroniquement notamment les lois, règlements grand-ducaux ou arrêtés grand-ducaux.

Définition 5 – Ici sont visées les autres entités qui peuvent utiliser la signature électronique ou le cachet électronique en matière administrative. Il s'agit du Conseil d'État, des Chambres professionnelles et de la Chambre des Députés avec tous les organes qui y font partie intégrante comme par exemple la Cour des Comptes ou le Médiateur.

Définition 6 – L'original est défini comme acte public signé ou cacheté électroniquement qui peut être pourvu d'un identifiant numérique. En effet, un identifiant numérique doit nécessairement être apposé sur un original destiné à un administré. Avec cet identifiant numérique, l'administré peut accéder à son document sur une plateforme sécurisée pendant un délai de trente ans. Ainsi, comme l'apposition d'un identifiant numérique sur un original constitue une faculté et dans un souci de simplification, les actes non destinés aux administrés ne doivent pas nécessairement être pourvus d'un identifiant numérique.

Définition 7 – Ici, on précise la notion de copie au sens du présent projet de loi. Il s'agit en effet de toute reproduction de l'original, par exemple une impression sur papier, et pourvu d'un identifiant numérique. En effet, l'identifiant numérique est nécessaire sur toute copie afin que tout administré puisse accéder à son original via une plateforme sécurisée et cela pendant une durée de trente ans.

Définition 8 – Cette définition précise l'identifiant numérique. Il s'agit en effet d'un mode de stockage de données qui permet d'accéder à l'endroit de conservation de l'acte public pourvu de l'identifiant. On peut encore préciser que l'identifiant est mis à disposition par le CTIE et qu'avec cet identifiant, l'administré peut accéder à son original via une plateforme sécurisée pendant une durée de trente ans.

Définition 9 – Il s'agit ici de définir comment les actes en matière administrative signés ou cachetés électroniquement sont transmis par voie électronique.

Ad article 2

Premièrement, l'objectif poursuivi par le paragraphe 1 de l'article 2 est d'introduire l'option de signer les actes en matière administrative nécessitant une signature pour leur perfectionnement, en y apposant une signature électronique, en sus de la possibilité existante de signer les actes en matière administrative en y apposant une signature manuscrite. Ce paragraphe précise en outre l'effet juridique, la recevabilité comme preuve en justice et la validité juridique des actes en matière administrative signés électroniquement.

Le paragraphe deux stipule que l'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice de la signature électronique en matière administrative sont ceux prévus à l'article 25 du règlement (UE) n° 910/2014.

Considérant que la signature des actes peut remplir en sus d'une fonction probante, également une fonction *ad validitatem*, et que notamment en matière administrative la signature des actes administratifs remplit une fonction *ad validitatem*, le troisième paragraphe de l'article 2 a pour objet d'assurer qu'aucune exigence légale ou réglementaire d'ordre formel, relative à la validité des actes en matière administrative, ne puisse faire obstacle à la signature électronique de ces actes. Ainsi, on ne pourra priver de validité juridique les actes en matière administrative au seul motif qu'ils ont été signés par voie électronique.

Deuxièmement, l'objectif poursuivi par l'article 2 est d'introduire l'option de cacheter les actes en matière administrative nécessitant un cachet pour leur perfectionnement, en y apposant un cachet électronique, en sus de la possibilité existante de cacheter les actes en matière administrative en y apposant un cachet sur support papier.

Le paragraphe cinq précise que l'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice du cachet électronique sont ceux prévus à l'article 35 du règlement (UE) n° 910/2014.

A l'instar du paragraphe trois concernant la signature électronique, le paragraphe six précise que pour le cachet électronique également, ne peuvent être privés de validité juridique les actes en matière administrative au seul motif qu'ils ont été cacheté électroniquement.

Finalement, le paragraphe sept précise qu'un acte en matière administrative peut comporter plusieurs signatures électroniques et cachets électroniques.

Ad article 3

Le paragraphe premier spécifie que lorsqu'une signature est nécessaire pour le perfectionnement d'un acte en matière administrative, une signature électronique qualifiée au sens de l'article 3, point 12, du règlement (UE) n° 910/2014 est requise. Ce niveau de signature électronique est exigé afin de garantir le plus haut degré de sécurité juridique en termes d'effet juridique des actes en matière administrative. Or, seule la signature électronique qualifiée bénéficie selon l'article 25, paragraphe (2), du règlement (UE) n° 910/2014 d'une équivalence en termes d'effets juridiques à la signature manuscrite tant bien dans l'ordre juridique interne, que dans l'ordre juridique européen. En effet, cette présomption ne vaut pas pour les signatures électroniques avancées ou simples et la charge de la preuve de l'équivalence de ces signatures reste sur celui voulant s'en prévaloir en justice.

Le paragraphe deux spécifie que lorsqu'un cachet est nécessaire pour le perfectionnement d'un acte en matière administrative, un cachet électronique qualifié au sens de l'article 3, point 27, du règlement (UE) n° 910/2014 est requis. Cette disposition vise à garantir le plus haut degré de sécurité juridique aux actes en matière administrative cachetés électroniquement, dès lors que le règlement (UE) n° 910/2014 prévoit en son article 35(2) une présomption d'intégrité des données et de l'exactitude des données seulement en faveur des cachets électroniques qualifiés, dont les autres types de cachets électroniques, avancés ou simples, ne peuvent bénéficier.

Il y a lieu de préciser encore que ce projet de loi ne vise qu'à fixer les conditions d'apposition des seules signatures ou cachets nécessaires au perfectionnement des actes en matière administrative, les signatures ou cachets apposés sur les actes en matières administrative postérieurement à leur perfectionnement ne sont pas visés.

Ad article 4

L'article 4 prévoit les modes de transmission des actes publics signés ou cachetés électroniquement. Lorsque l'autorité administrative ou les autres entités signent ou cachètent électroniquement un acte public, l'autorité administrative et les autres entités ont la faculté de prémunir l'acte public électronique d'un identifiant numérique. L'apposition de l'identifiant numérique est un acte positif, devant être accompli par l'agent responsable pour le perfectionnement de l'acte public. Le paragraphe premier précise donc que lorsqu'un acte public est signé électroniquement et est transmis à un ou plusieurs administrés, cet acte public doit obligatoirement être muni d'un identifiant numérique.

Cette disposition est à voir dans le contexte de l'inclusion numérique. Cette manière d'agir permet à l'autorité administrative et aux autres entités de signer électroniquement tout acte public, sans devoir au préalable, au moment du perfectionnement de l'acte, vérifier si le destinataire auquel l'acte public devra être transmis accepte la réception par voie électronique de l'acte public, ou s'il s'agit d'un destinataire qui préfère la réception par voie papier. En plus, cela permet simultanément à l'administré qui reçoit par voie postale un acte public électronique imprimé sur papier, c'est-à-dire une copie d'un original électronique, de ne pas être traité autrement de la part de l'État. En effet, l'administré pourra se prévaloir de la copie de l'acte public et la présenter au besoin auprès des différentes instances étatiques qui pourront retrouver l'original numérique de l'acte public en utilisant l'identifiant numérique, ou pourra lui-même, ou à l'aide d'un de ses proches ayant plus de connaissances digitales, télécharger et sauvegarder l'original numérique en utilisant l'identifiant numérique.

Les paragraphes deux et trois prévoient les modes de transmission des actes publics signés ou cachetés électroniquement à savoir par envoi recommandé ou par envoi simple.

Ainsi, le paragraphe deux prévoit l'équivalence du service de recommandé électronique qualifié prévu à l'article 3, point 37 du règlement (UE) n° 910/2014 à l'envoi par lettre recommandée classique, lorsqu'un envoi doit se faire par voie de recommandé.

On peut encore préciser qu'une transmission par lettre recommandée sur support papier reste toujours possible. Dans ce cas, il s'agit alors d'une copie de l'original électronique.

Le paragraphe trois prévoit les dispositions pour la transmission des actes publics par voie simple. Celle-ci se fait soit par voie électronique, par exemple par courriel, soit par envoi postal simple.

Finalement le dernier paragraphe stipule que tous les actes publics signés ou cachetés électroniquement peuvent être transmis entre l'autorité administrative et les autres entités par voie électronique et ceci dans un but de simplification administrative.

Ad article 5

Cet article prévoit que les originaux électroniques, pourvus d'un identifiant numérique sont accessibles pour les administrés sur une plateforme sécurisée et cela pendant un délai de trente ans et cela indépendamment de la durée d'utilité administrative prévue à l'article 2, point 9, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage.

Cette faculté a été introduite pour l'administré afin de lui permettre de pouvoir accéder, à tout moment et pendant trente ans, à son original via une plateforme sécurisée. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'inclusion numérique. En effet, cela garantit que l'administré ou ses ayants droits, pourront au moment où ils auront besoin de l'original, de se munir de la copie de l'acte public et de la présenter auprès des différentes instances étatiques qui pourront retrouver l'original numérique de l'acte public en utilisant l'identifiant numérique. En outre, l'administré ou ses ayants droits pourront pendant ces trente ans télécharger et sauvegarder l'original numérique en utilisant l'identifiant numérique.

Après ce délai de trente ans, l'original électronique est détruit sur cette plateforme mais un autre original électronique pourra exister, le cas échéant aussi longtemps que la durée d'utilité administrative le prévoit.

Ad article 6

L'article prévoit les deux possibilités de transmission des actes signés électroniquement émanant des administrés à destination de l'autorité administrative ou des autres entités. En effet, au cas où l'administré désire utiliser un service d'envoi recommandé, ce dernier doit être conforme aux modalités prévues à l'article 3, point 37, du règlement (UE) n° 910/2014 à savoir le service de recommandé électronique qualifié. Pour toute autre transmission d'un acte signé électroniquement par un administré à l'attention de l'autorité administrative ou des autres entités, celle-ci se fait par voie électronique.

Ad article 7

L'article crée une base légale pour une plateforme sécurisée. Celle-ci sera utilisée pour l'apposition de l'identifiant numérique par un agent responsable pour le perfectionnement d'un acte public. En outre, les originaux pourvus d'un identifiant numérique seront stockés, pendant trente ans, sur cette plateforme et les actes sont disponibles, pour les administrés, sur cette plateforme à l'aide de l'identifiant numérique.

Il est à noter que cette plateforme sécurisée est opérée par le CTIE et est mise à disposition des administrations de l'État. Elle peut être mise à disposition de l'autorité administrative ou des autres entités par le CTIE dans les limites prévues à l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État, c'est-à-dire moyennant un contrat de service.

Néanmoins, les administrations de l'État ne sont pas obligées d'utiliser la plateforme sécurisée mise à disposition par le CTIE. Elles peuvent se servir de leur propre plateforme mais celle-ci doit être équivalente et disposer des mêmes propriétés technologiques et respecter les mêmes standards d'interopérabilité que la plateforme sécurisée du CTIE.

Finalement, un règlement grand-ducal fixe les propriétés technologiques minimales et les standards d'interopérabilité de la plateforme sécurisée et de toute autre plateforme équivalente.

Ad article 8

Cet article modifie la définition de l'original numérique de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique en y ajoutant l'acte public signé ou cacheté électroniquement.

*

FICHE FINANCIERE

Le présent projet de loi introduit une base légale pour la création d'une plateforme sécurisée.

Les coûts pour la mise en place, l'opération, la gestion et la maintenance de la plateforme sécurisée pendant cinq (5) ans sont estimés à 1 million d'euros.

Aucun budget supplémentaire n'est nécessaire comme les coûts prévus sont inclus dans les limites budgétaires prévues dans le budget pluriannuel du CTIE.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	**Projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique**
Ministère initiateur :	**Ministère de la Digitalisation**
Auteur(s) :	**Pia Nick**
Téléphone :	**247-72145**
Courriel :	**pia.nick@digital.etat.lu**
Objectif(s) du projet :	**Le présent projet de loi introduit la possibilité d'apposer la signature électronique ou le cachet électronique sur les actes en matière administrative et fixe les conditions nécessaires en cas d'utilisation de la signature électronique ou du cachet électronique.**
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) : **Néant**	
Date :	**10/10/2022**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, …) consultée(s) : Oui ☒ Non ☐

   Si oui, laquelle/lesquelles : Les différents ministères et les autres entités visées comme par exemple les Chambres professionnelles, le Syvicol ou l'administration parlementaire

   Remarques/Observations : La plupart des observations ont été intégrées dans le présent projet de loi

2. Destinataires du projet :
   - Entreprises/Professions libérales : Oui ☒ Non ☐
   - Citoyens : Oui ☒ Non ☐
   - Administrations : Oui ☒ Non ☐

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a.[1] ☒

   (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

   Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui ☒ Non ☐

1 N.a. : non applicable.

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui ☐ Non ☒

Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui ☐ Non ☒

Remarques/Observations :

6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui ☐ Non ☒

Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :
   - une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

Sinon, pourquoi ?

11. Le projet contribue-t-il en général à une :

a) simplification administrative, et/ou à une Oui ☒ Non ☐

b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui ☒ Non ☐

Remarques/Observations : La possibilité de signer électroniquement les actes en matière administrative constitue une simplifica-

---

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

tion administrative considérable pour l'autorité administrative et les autres entités visées.

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui ☒ Non ☐

    Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ? création d'une plateforme sécurisée où sont stockés les actes en matière administrative pourvus d'un identifiant numérique

    Disponibilité de la plateforme lors de la mise en vigueur du présent projet

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Si oui, lequel ?

    Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
    - principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
    - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒

      Si oui, expliquez de quelle manière :
    - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☒ Non ☐

      Si oui, expliquez pourquoi :
    - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒

      Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation[5] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march___int__rieur/Services/index.html

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers[6] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

    Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

    www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march___int__rieur/Services/index.html

---

5 Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

6 Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

02

Session ordinaire 2022-2023

DS/CSC P.V. DMCE 02

Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications

Procès-verbal de la réunion du 21 novembre 2022

(a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 21 juin et du 27 septembre 2022

2. Désignation d'un vice-président

3. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :
1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

   - Rapporteur : Monsieur Max Hahn

   - Présentation du volet Digitalisation

   8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

   - Rapporteur : Monsieur Max Hahn

   - Présentation du volet Digitalisation

4. 8089 Projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

- Désignation d'un rapporteur

- Présentation du projet de loi

5. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, Mme Djuna Bernard, Mme Francine Closener, M. Marc Hansen, M. Pim Knaff, M. Marc Lies, Mme Elisabeth Margue, Mme Jessie Thill

M. Max Hahn, rapporteur des projets de loi n° 8080 et 8081

M. Claude Lamberty, remplaçant Mme Carole Hartmann
M. Marc Spautz, remplaçant Mme Octavie Modert
Mme Nancy Arendt épouse Kemp, remplaçant M. Serge Wilmes

M. Marc Hansen, Ministre délégué à la Digitalisation

M. Patrick Houtsch, Directeur du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE)
M. Guy Wetzel, du Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE)

M. Gaston Schmit, Mme Pia Nick, du Ministère de la Digitalisation

Mme Olivia Welsch, du groupe parlementaire DP

M. Dan Schmit, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Sven Clement, Mme Carole Hartmann, Mme Octavie Modert, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Serge Wilmes

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

*

Présidence : M. Guy Arendt, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 21 juin et du 27 septembre 2022

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont adoptés à l'unanimité.

2. Désignation d'un vice-président

Mme Diane Adehm (CSV) est désignée comme vice-présidente de la Commission.

3. 8080 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2023 et modifiant :

1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
2° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
3° la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
4° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
5° la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
6° la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;
7° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
8° la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ;
9° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
10° la loi modifiée du 25 mars 2020 portant création du Fonds spécial de soutien au développement du logement ;
11° la loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte Logement 2.0

8081 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2022-2026

Après quelques mots d'introduction, le Président de la Commission, M. Guy Arendt (DP), invite M. le Ministre délégué à la Digitalisation à présenter le budget du Ministère de la Digitalisation.

Le Ministre délégué à la Digitalisation, M. Marc Hansen, indique que le budget de son Ministère a connu une augmentation d'environ 10 pour cent par rapport à l'exercice précédent. Ce budget comprend les dépenses pour le Ministère de la Digitalisation proprement dit, qui s'élèvent à environ 9,5 millions d'euros, et celles du Centre des technologies de l'Information de l'État (CTIE) sont à hauteur de 224 millions d'euros.

Cette augmentation s'explique notamment par les efforts renforcés au niveau de la digitalisation, comprenant celle de l'administration gouvernementale dans un souci de simplification administrative.

Concernant le CTIE, l'augmentation s'explique par la forte demande de la part des différents ministères et administrations revendiquant une augmentation des effectifs afin de réaliser davantage de projets. C'est pourquoi l'augmentation des dépenses est supérieure à celle initialement prévue par la programmation financière pluriannuelle de l'exercice précédent.

La présentation par M. le Ministre délégué à la Digitalisation ne suscite aucun commentaire ou observation de la part des membres de la Commission.

4. 8089 Projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

❖ **Désignation d'un rapporteur**

M. Guy Arendt (DP) est désigné comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

❖ **Présentation du projet de loi par M. le Ministre délégué à la Digitalisation**

M. Marc Hansen explique que le projet de loi vise la signature électronique des documents administratifs émis par les différentes institutions du Grand-Duché.

Sont ainsi exclus du champ d'application du projet de loi, les contrats sous seing privé pour lesquels la signature électronique est autorisée depuis plusieurs années, les actes notariés pour lesquels Mme la Ministre de la Justice a déposé un projet de loi séparé et les actes émanant des autorités judiciaires qui sont en train d'élaborer un projet de loi y afférent.

Le projet de loi prévoit que la signature manuscrite peut être remplacée par une signature électronique dont les critères techniques sont définis par un règlement grand-ducal et par une directive européenne. En effet, la pandémie Covid-19 a conduit à interprétations divergentes quant à ce qui constitue une signature électronique. Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de clairement définir cette notion.

En outre, le projet de loi prévoit une plateforme sécurisée sur laquelle les actes signés sont archivés. Ainsi, il est possible pour les administrés d'obtenir des copies desdits actes ou des renseignements relatifs aux cas dans lesquels une certification de la signature électronique apposée sur un document administratif est requise.

❖ **Échange de vues**

Mme Diane Adehm (CSV) aimerait obtenir davantage d'explications pour quelles raisons les documents émis par les autorités judiciaires et les actes notariés ne sont pas inclus dans le présent projet de loi.

M. le Ministre délégué à la Digitalisation explique que ce choix a été fait pour des raisons techniques et en raison de l'envergure que peuvent prendre ces actes.

Une représentante du Ministère de la Digitalisation explique qu'une de ces raisons est d'ordre juridique, alors que les actes authentiques signés par les notaires diffèrent juridiquement des actes administratifs.

Un représentant du Ministère de la Digitalisation ajoute que l'approche retenue a été élaborée avec les autorités judiciaires et les autres Ministères concernés. De même, les dispositions du projet de loi ont été discutées avec ces mêmes Ministères.

5. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

8089/01

Nº 8089[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(12.12.2022)

Par deux dépêches du 31 octobre 2022, Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Les textes sous avis s'inscrivent dans le cadre de la réforme et de la simplification administratives et reflètent la volonté du gouvernement de promouvoir la digitalisation de l'administration publique.

Le projet de loi soumis à la Chambre met en place la faculté de prévoir la signature ou le cachet électroniques ainsi que l'archivage électronique pour la quasi-totalité des actes administratifs, à savoir les actes susceptibles d'être échangés tant entre les autorités publiques et les administrés qu'entre les différents services étatiques au sens large.

Quant au projet de règlement grand-ducal sous examen, ce dernier fixe plus précisément « *les modalités relatives à la création et à l'apposition de l'identifiant numérique permettant l'accès à l'original d'un acte public signé ou cacheté électroniquement* » et il « *détermine par ailleurs les propriétés technologiques minimales ainsi que les standards d'interopérabilité requis pour la plateforme sécurisée* (…) » sur laquelle seront stockés les actes munis d'un identifiant numérique. Ledit texte étant de nature purement technique, il n'appelle pas de remarques particulières de la part de la Chambre.

Le projet de loi donne lieu, quant à lui, aux observations qui suivent.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Comme elle l'avait déjà souligné dans son avis n° A-3699 du 17 mai 2022 au sujet des avant-projets de loi et de règlement grand-ducal en la matière, la Chambre des fonctionnaires et employés publics réitère son approbation quant à la volonté du gouvernement de faire avancer la simplification des procédures à travers la digitalisation des services publics, tout en prenant note de l'affirmation reprise à l'exposé des motifs et selon laquelle « *tout échange entre l'État et les citoyens devra pouvoir être effectué par Internet tout en garantissant que les administrations continuent à mettre à disposition les différents documents et dossiers sous forme papier pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale* ».

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad articles 1er et 2

D'après le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, les « *actes publics* » visés tombant sous le champ d'application du texte sont « *tous les actes administratifs, à savoir les actes à caractère individuel ainsi que les actes à caractère réglementaire et d'un autre côté tous les actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative et qui sont émis par l'autorité administrative et par les autres entités* ».

La Chambre constate que la définition des actes publics ne ressort pas si clairement du texte, mais elle peut marquer son accord avec l'insertion des précisions susvisées dans le commentaire des articles.

Ad article 4

Comme elle l'avait déjà relevé dans son avis précité sur l'avant-projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative, la Chambre reste d'avis que toutes les autorités administratives et entités concernées par la future loi devraient avoir le choix de pourvoir d'un identifiant les actes destinés à une autre autorité ou entité, un tel identifiant étant seulement prévu (obligatoirement) pour les actes publics portant une signature ou un cachet électroniques transmis aux administrés.

Ad article 7

L'article 7 traite de la plateforme sécurisée sur laquelle seront stockés les actes administratifs munis d'un identifiant.

L'exposé des motifs précise que des plates-formes équivalentes pourront être mises en place, qui devront alors être interopérables avec la plateforme sécurisée principale gérée par le Centre des technologies de l'information de l'État. Bien que le projet de loi comporte une précision supplémentaire par rapport à l'avant-projet de loi, à savoir le fait que la mise à disposition de ladite plateforme sécurisée interviendra en application de l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État, la condition de l'interopérabilité des plates-formes équivalentes avec la plateforme sécurisée principale n'y figure toujours pas.

De même, comme elle l'avait indiqué dans son avis précité du 17 mai 2022, la Chambre se demande comment fonctionnera concrètement en pratique l'accès au service en question par les « *autres entités* » visées par le texte, ce dernier ne comportant toujours pas de précisions y relatives.

Finalement, il échet de souligner de nouveau que le fait de ne stocker sur la plateforme en question que les actes proprement dits portant une signature électronique et munis d'un identifiant, comme le prévoit le texte du projet de loi, ne fait guère de sens. La Chambre estime que le dossier complet, y compris toutes les pièces relatives au document original pourvu d'un identifiant, devrait pouvoir être enregistré sur la plateforme et y être consulté par les administrations, entités et administrés concernés.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec les projets de loi et de règlement grand-ducal lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 décembre 2022.

Le Directeur,	*Le Président,*
G. TRAUFFLER	R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8089/02

Nº 8089[2]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(23.2.2023)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 31 octobre 2022, le projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi modifiée du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique.

Il tient également à remercier les auteurs du projet de loi de lui avoir donné l'occasion de présenter ses remarques déjà au stade d'avant-projet, ceci notamment lors d'une réunion en date du 19 mai 2022.

Finalement, le SYVICOL remercie également la Ville de Luxembourg et le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) pour leurs apports au présent avis.

Le projet de loi sous revue a pour objet d'introduire, à côté de la signature manuscrite et du cachet traditionnel, la possibilité de revêtir les actes en matière administrative d'une signature et d'un cachet électroniques.

Cette initiative s'inscrit dans la mise en œuvre de l'accord de coalition actuel, qui stipule notamment : « Dans le but de débureaucratiser et de rendre plus efficaces les processus administratifs, les efforts entrepris jusqu'à présent en matière de numérisation de toutes les étapes de travail des administrations publiques seront poursuivis et intensifiés, aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises. »[1] Par souci d'inclusion numérique, l'accord de coalition ajoute que « … tout échange entre l'État et les citoyens devra pouvoir être effectué par Internet tout en garantissant que les administrations continuent à mettre à disposition les différents documents et dossiers sous forme papier pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale »[2] et que « les personnes sans accès à Internet, ne possédant pas les connaissances requises ou ne faisant tout simplement pas le choix du numérique, seront en mesure de faire toutes leurs démarches administratives, sans désavantage, par voie 'analogique' »[3].

Le SYVICOL partage entièrement les objectifs politiques ci-dessus et constate avec satisfaction que le projet de loi sous analyse les transposera également dans le secteur communal. S'engageant depuis longtemps pour la simplification administrative et la digitalisation, l'introduction de la possibilité de signer et de cacheter les actes en matière administrative au niveau communal répond à une de ses revendications de longue date.

1 Accord de coalition 2018-2023 p.12

2 Accord de coalition 2018-2023 p.12

3 Accord de coalition 2018-2023 p.14

Citons à titre d'exemple son avis du 19 avril 2021 sur le projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, dans lequel le SYVICOL avait réitéré cette revendication et invité le Gouvernement à prévoir l'introduction de la signature électronique dans le cadre de la refonte de la loi communale.

En effet, ce n'est que grâce à la signature électronique que les communes seront à même de mettre en place un traitement entièrement dématérialisé des factures électroniques. A défaut, elles restent obligées d'imprimer les mandats de paiement, qui doivent être signés par le bourgmestre ou son remplaçant, un des échevins et le secrétaire communal avant que le receveur communal ne puisse procéder au paiement.

Bien entendu, les avantages de l'introduction de la signature et du cachetage électroniques des actes des communes et de ceux dont elles seront saisies par les administrés ne se limitent pas au traitement des factures. Elle ouvrira la voie à une modernisation fondamentale du fonctionnement des administrations communales et de leurs relations avec les administrés, accompagnée d'un allègement de la charge de travail des services communaux.

La possibilité de signer électroniquement les expéditions des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins devant être envoyées au ministère de l'Intérieur est particulièrement utile dans la mesure où l'envoi en question peut se faire depuis le 1er février 2022 – pour une partie des délibérations, dans une première phase – par la plateforme électronique e-MINT. Il ne sera donc plus nécessaire d'imprimer ces documents pour les faire signer manuellement, puis de les numériser en vue de la transmission au ministère.

Il va sans dire que le SYVICOL se félicite de cette évolution, tout en se posant quelques questions d'ordre pratique, qui tiennent au fait que les actes des communes sont, dans la plupart des cas, signés par plus d'une personne. Ceci résulte principalement de l'article 74 de la loi communale, selon lequel « les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes et la correspondance de la commune sont signés par le bourgmestre ou celui qui le remplace et contresignés par le secrétaire ». S'y ajoute que les minutes des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins[4] doivent être signées par tous les membres présents lors de la prise de décision.

Si l'article 2, paragraphe 7 du projet de loi sous revue permet certes l'apposition de plusieurs signatures électroniques sur un seul document, c'est le fait que les signataires ont le choix de la signature manuscrite ou électronique qui est source d'interrogations. En effet, seul un document électronique peut être signé électroniquement et seul un document imprimé peut être revêtu d'une signature manuscrite. Que se passe-t-il, dès lors, lorsque certains signataires optent pour la signature électronique, tandis que d'autres souhaitent signer à la main ?

Si le SYVICOL ne conteste pas le choix de la forme de signature, il lui importe tout de même d'éviter que les avantages qui résulteront de l'introduction de la signature électronique au niveau communal soient remis en cause par le refus d'une minorité de signataires d'adopter les nouvelles technologies.

Il appelle dès lors le gouvernement à analyser cette problématique et à procéder aux ajustements législatifs éventuellement nécessaires, que ce soit au niveau du projet de loi discuté ou dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Etant donné que d'autres questions d'ordre pratique et technique se poseront certainement, le SYVICOL se tient à l'entière disposition de Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation et de Madame la Ministre de l'Intérieur afin de discuter de vive voix les détails de la mise en œuvre de la signature électronique dans le secteur communal.

Par ailleurs, le projet de loi se réfère à de nombreux endroits au 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. Si cette approche est compréhensible, la lisibilité du texte en souffre cependant fortement. Le SYVICOL préconise dès lors d'insérer les dispositions pertinentes du règlement en question directement dans le projet de loi. Cette remarque vaut de façon générale et ne sera pas répétée à l'endroit des articles concernés.

---

4 Articles 26 et 53 de la loi communale

Pour conclure, et sous réserve des remarques et questions reprises dans le présent avis, le SYVICOL approuve le projet de loi en question.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL regrette que les actes électroniques des communes soient soumis à des régimes différents selon qu'ils relèvent de l'état civil ou des autres domaines de compétence (article 1er).
- Il se réjouit du fait que le législateur a pris en considération la problématique de l'exclusion digitale étant donné que la signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite (article 2).
- Il constate avec satisfaction que les auteurs du texte ont tenu compte de sa remarque d'élargir la durée pendant laquelle les originaux des actes électroniques sont accessibles sur la plateforme sécurisée à trente ans. Il attire pourtant l'attention du législateur sur le fait qu'il existe des actes dont la durée de conservation dépasse cette durée, raison pour laquelle il réitère sa demande de garantir une conservation sans limite de temps pour certains type des documents (article 5).
- Le SYVICOL demande que les communes aient le choix d'opter pour la plateforme sécurisée opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État ou pour une plateforme équivalente. Une reformulation du texte en ce sens s'avère donc appropriée (article 7).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1er

L'article en question définit le champ d'application de la signature électronique et du cachet électronique. L'ensemble des « actes en matière administrative », c'est-à-dire les actes administratifs ou relatifs à une activité administrative émis par les administrations publiques, y compris du secteur communal, et les actes émanant des administrés, peuvent se voir apposer une signature électronique et un cachet électronique, à l'exclusion des actes authentiques et des actes sous seing privé.

Pour ces derniers, la possibilité du format électronique résulte de la la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique.

Quant aux actes authentiques, le projet de loi n°7968 portant 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 […] prévoit de compléter le Code civil des articles 1317-1 et 1317-2 relatifs au format électronique.

Pour les communes, la question du régime des actes authentiques sous forme électronique se pose dans la mesure ou l'article 1317 du Code civil dispose : « L'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises. » La notion d'acte authentique ne se limite donc pas aux actes notariés, mais inclut également ceux dressés par les officiers de l'état civil.

Le SYVICOL regrette dès lors que les actes électroniques des communes soient soumis à des régimes différents selon qu'ils relèvent de l'état civil ou des autres domaines de compétence.

Article 2

Sous réserve de ses remarques sous I, le SYVICOL se réjouit du fait que « la signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite » (paragraphe 1 de l'article 2). Cette disposition garantit une mise à disposition des documents sous forme papier pour les personnes qui ne sont pas à même ou ne veulent pas opter pour le numérique. L'exclusion digitale sera ainsi évitée.

Article 5

L'article 5 fixe à trente ans la durée pendant laquelle l'original d'un acte public établi sous forme électronique et pourvu d'un identifiant numérique est accessible à travers la plateforme sécurisée prévue à l'article 7.

Le SYVICOL consent qu'une durée de trente ans semble a priori très longue, surtout pour des documents électroniques, qui sont enregistrés sous des formats en évolution.

Cependant, il donne à considérer que les communes émettent de nombreux documents administratifs qui restent valables à durée indéterminée. Une autorisation de bâtir, par exemple, ne risque sa péremption qu'à défaut pour le bénéficiaire d'entamer les travaux endéans un an[5]. Une fois cette condition remplie, l'autorisation reste valable d'une façon illimitée et on imagine facilement des situations dans lesquelles le propriétaire d'un immeuble est amené à prouver la régularité de sa construction au-delà d'une période de trente ans.

Comment peut-il le faire si l'original n'est plus disponible sur la plateforme ? Peut ou doit-il alors s'adresser à la commune pour obtenir un double de l'autorisation ?

Pour éviter ce genre de questions, le SYVICOL réitère sa demande, déjà formulée au sujet de l'avant-projet, de permettre au moins pour certains types de documents, la conservation de l'original sur la plateforme sans limite de durée.

Article 7

Concernant la mise à disposition d'une plateforme sécurisée utilisée pour l'apposition de l'identifiant numérique, le SYVICOL avait souligné la nécessité que les entités du secteur communal puissent s'adapter en temps utile et recevoir les informations nécessaires suffisamment à l'avance afin que l'introduction de la signature et du cachet électronique se fassent sans faille. Le fait que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7 est disponible dès le dépôt du projet de loi est donc à saluer.

Le SYVICOL se heurte pourtant à la formulation du paragraphe 2 concernant la mise à disposition de la plateforme sécurisée opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État. A ses yeux, il y a lieu de reformuler le texte dans le sens qu'il soit clair que les communes ont le choix d'opter ou non pour la plateforme opérée par le CTIE et qu'elles peuvent par conséquent rester autonomes en mettant en place leur propre plateforme.

Le SYVICOL propose donc de reformuler le texte comme suit : « Une plateforme sécurisée est opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État et est mise à disposition des administrations et services de l'État. En application de l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État, la plateforme sécurisée **est** mise à disposition de l'autorité administrative ou des autres entités, autres que les administrations de l'État, **qui le demandent**, dans les limites des conditions régissant la fourniture de services par le Centre des technologies de l'information de l'État. »

Adopté par le comité du SYVICOL, le 6 février 2023

5 Article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

8089/03

N° 8089[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.3.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « *Projet de loi* ») a pour objet d'introduire la possibilité de recourir à la signature électronique et au cachet électronique pour les actes en matière administrative.

En bref

- La Chambre de Commerce salue cette initiative visant à introduire la signature et le cachet électronique pour les actes en matière administrative, dans une démarche de digitalisation et de simplification administrative.
- Néanmoins, la signature électronique pourra engendrer des difficultés d'ordre pratique (e.g. absence de définitions, preuve, pluralité de signatures…), qu'il convient d'ores et déjà d'anticiper et de régler.
- Elle souligne également qu'il ne sera pas aisé pour les administrés de comprendre la portée juridique des différents types de signatures (d'où la nécessité de clarifier des termes). L'accompagnement pédagogique sera ainsi primordial lors de la mise en œuvre.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet de loi et le Projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Le Projet de loi s'inscrit dans le cadre des objectifs de l'accord de coalition pour 2018-2023 en vue de « *débureaucratiser et de rendre plus efficaces les processus administratifs (…) aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises* »[1].

Son champ d'application personnel couvre[2] :

– l'autorité administrative, à savoir « *les administrations et services de l'Etat, les administrations communales, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat ou sous la surveillance des communes, les personnes morales fournissant des personnes publiques, les organes professionnels dotés de la personnalité civile ayant le pouvoir de prendre des règlements, ainsi que le Grand-Duc en sa qualité de chef d'Etat* » ;

– les autres entités, à savoir « *la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles* ».

Le champ d'application matériel couvre[3] :

– les actes émanant des administrés, à savoir « *toute demande, réclamation, déclaration, information et tout document adressés à l'autorité administrative ou aux autres entités* » ;

1 Exposé des motifs, page 5 du Projet de loi.

2 Article 1er (3) 4° et 5° du Projet de loi.

3 Article 1er (3) 1°, 2° et 3° du Projet de loi.

– les actes en matière administrative, à savoir « *l'ensemble des actes publics et des actes émanant des administrés* » ; les actes publics étant définis comme « *l'ensemble des actes administratifs et des autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative émis par l'autorité administrative et par les autres entités* ».

Les actes authentiques et les actes sous seing privé sont expressément exclus[4], car ils font l'objet d'une réglementation distincte.

Le Projet de loi est complété par un projet de règlement grand-ducal (ci-après le « *Projet de règlement* ») en vue de réglementer :

– les propriétés technologiques ainsi que les modalités de création et d'apposition de l'identifiant numérique[5] ;
– les propriétés technologiques minimales et les standards d'interopérabilité requis par la plateforme sécurisée (et toute plateforme équivalente)[6] hébergeant les actes publics ainsi que les modalités de son fonctionnement.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce avait déjà eu l'opportunité d'émettre un avis sur les avant-projets de loi et de règlement grand-ducal en la matière.

Elle réitère ainsi son avis favorable quant à cette initiative visant à introduire la signature électronique pour les actes en matière administrative.

La Chambre de Commerce encourage à poursuivre une démarche plus profonde de digitalisation avec un cadre règlementaire et juridique adéquat, le développement de l'infrastructure technologique requise, l'adaptation des processus et des méthodes de travail, la structuration des données ainsi que la sensibilisation à un changement de comportement, qui sont les conditions essentielles afin de mener une réelle simplification administrative.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur l'impérative nécessité de mettre l'accent sur la sécurité de la plateforme sécurisée ou de la plateforme équivalente d'hébergement pour stocker les actes publics.

Elle souhaite aussi souligner que la dématérialisation opérée par la signature électronique n'apportera pas nécessairement de simplification en pratique pour les administrés si le texte n'est pas assez clair et si la dématérialisation n'est pas accompagnée par un effort de pédagogie pour expliquer aux administrés la distinction entre les différents types de signature et leur portée juridique. Par ailleurs, l'utilisation de la signature électronique en tant que moyen de preuve devra être clarifiée sur le plan pratique (voir ci-après les commentaires par article pour plus de détails).

La Chambre de Commerce présume par ailleurs que toutes les données seront traitées en conformité avec le Règlement Général sur la Protection des Données.

De manière générale, la Chambre de Commerce appelle à certaines clarifications telles qu'exposées, ci-après, dans ses commentaires spécifiques par article, afin de garantir une meilleure compréhension et application des textes ainsi qu'une plus grande sécurité juridique.

*

4 Article 1er (3) 1° du Projet de loi.

5 Article 1er (4) du Projet de loi.

6 Article 7 (3) du Projet de loi.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

A) Quant au projet de loi

Concernant l'article 1er – Objet et définition

Article 1er (1) : la Chambre de Commerce prend bonne note du fait que « *les actes en matière administrative peuvent se voir apposer une signature électronique ou un cachet électronique* ».

Elle salue le caractère facultatif de cette disposition qui permettra de ne pas exclure les personnes qui n'ont pas accès aux outils digitaux, qui n'ont pas les compétences pour les utiliser ou qui ne le souhaitent tout simplement pas.

Article 1er (2) : il est indiqué que les termes et expressions utilisés ont la signification que leur donne le règlement UE n° 910/2014 du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur (ci-après le « *Règlement eIDAS* »).

L'attention est attirée sur le fait que le précité Règlement eIDAS fait actuellement l'objet d'une proposition de modification en cours de la part de la Commission européenne. Les articles visés dans le Projet de loi ne semblent pas, à ce stade, visés par les modifications proposées par la Commission européenne (à l'exception de l'article 44 § 2). Un suivi de l'évolution dudit Règlement jusqu'à l'adoption définitive du texte s'avère impératif afin d'éviter tout écueil d'application de la future loi.

Par ailleurs, le renvoi général au sens des termes et expressions tels que prévus par le Règlement eIDAS est beaucoup trop vague, ce qui rend le texte moins lisible et est porteur d'insécurité juridique. La Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas plus opportun de privilégier une approche de renvoi spécifique aux articles du Règlement eIDAS pour une plus grande clarté du texte.

Article 1er (3) : ce paragraphe comporte les définitions spécifiques des termes utilisés dans le Projet de loi.

– Le point 1° définit les « *actes publics* » comme l'« *ensemble des actes administratifs*[7] *et des autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative*[8] *émis par l'autorité administrative et par les autres entités, à l'exclusion des actes authentiques et des actes sous seing privé* ».

  La Chambre de Commerce relève que plusieurs notions très proches sont utilisées : « *actes en matière administrative* », « *actes administratifs* » et « *autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative* ».

  Par ailleurs, la notion d'« *actes administratifs* » de même que celle « *d'activité administrative* » ne sont pas définies. La présence de multiples notions non définies peut entraîner des difficultés de compréhension et d'application du texte. Cela étant, la Chambre de Commerce prend acte des commentaires relatifs à l'article 1er lesquels précisent que les actes publics visent « *d'un côté tous les actes administratifs, à savoir les actes à caractère individuel ainsi que les actes à caractère réglementaire et d'un autre côté tous les actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative et qui sont émis par l'autorité administrative et les autres entités* ».

– Le point 6° définit l'« *original* » comme un « *acte public signé ou cacheté électroniquement qui peut*[9] *être pourvu d'un identifiant numérique* » tandis que le point 7° définit la « *copie* » comme « *toute reproduction, qu'elle qu'en soit la forme, d'un original pourvu d'un identifiant numérique* ».

  A la lecture combinée des points 6° (l'original) et 7° (copie), la Chambre de Commerce comprend que l'original n'existera qu'au format numérique accessible sur la plateforme sécurisée. Cela mériterait d'être indiqué de manière plus explicite pour favoriser la compréhension du texte et éviter des déconvenues en pratique, potentiellement préjudiciables. Dès lors, l'original ne pourrait jamais être sur support papier, puisque que toute reproduction d'un original pourvu d'un identifiant numérique constituera une copie. Une sensibilisation pédagogique à cet égard est ici aussi recommandée.

---

7 Souligné par la Chambre de Commerce.

8 Souligné par la Chambre de Commerce.

9 Souligné par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce relève enfin l'absence de définition des « *administrés* » alors que celle-ci devrait être clair et explicite pour le public qui bénéficiera de la signature électronique des actes administratifs.

Concernant l'article 2 – Signature et cachetage des actes en matière administrative

Article 2 (1) : il prévoit que « *la signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite* ».

La Chambre de Commerce salue, comme déjà mentionné, le caractère facultatif de la signature électronique. Elle tient également à souligner que cette possibilité ne doit pas seulement être déclarative et que, dans la mise en place de la signature électronique, les administrés doivent être pleinement informés que l'alternative entre signature électronique et signature manuscrite existe.

Article 2 (2) : il prévoit que « *l'effet juridique et la recevabilité comme preuve en justice de la signature électronique des actes en matière administrative sont ceux prévus à l'article 25 du Règlement eIDAS* ».

La Chambre de Commerce préconise d'indiquer explicitement qu'il s'agit de la signature électronique qualifiée au sens du Règlement eIDAS, afin que les lecteurs puissent immédiatement identifier le niveau de signature requis au sens dudit Règlement. Ceci faciliterait la compréhension de cet article.

La Chambre de Commerce se demande également comment en pratique les administrés pourront faire la différence entre la portée d'un acte public revêtu d'une signature manuscrite et un acte public revêtu d'une signature électronique qui vaudrait en justice seulement s'il s'agit d'une signature électronique qualifiée.

La simplification administrative souhaitée n'est pas forcément acquise si elle engendre des difficultés pratiques d'une certaine importance.

Ainsi, la Chambre de Commerce s'interroge sur les modalités concrètes de preuve en justice des documents revêtus de la signature électronique. Puisqu'une reproduction devient une copie, comment les parties pourront-elles produire l'original auprès des juridictions et le communiquer de manière contradictoire à la partie adverse ? Les juridictions et la partie adverse devront-elles pouvoir recevoir les identifiant d'accès ? Les parties au litige ne devraient en toute hypothèse pas être obligées d'apporter leur ordinateur au tribunal. Ces points doivent être nécessairement clarifiés. A défaut, est-ce que finalement les administrés ne préfèreront pas bénéficier d'un document revêtu de la signature manuscrite qui sera plus simple à gérer pour eux ?

Ces remarques s'appliquent *mutatis mutandis* pour le cachetage électronique (article 2 (5)).

La mise en œuvre de la signature électronique devra nécessairement s'accompagner d'un grand effort de pédagogie à l'égard des administrés afin qu'ils comprennent la portée juridique des différentes signatures.

Par ailleurs, dans la mesure où il est possible de recourir au choix soit à la signature manuscrite ou à la signature électronique qualifiée, la Chambre de Commerce s'interroge sur le cas d'un acte public qui nécessiterait plusieurs signataires et donc plusieurs signatures. Quid si certains signataires souhaitent apposer une signature manuscrite et d'autres une signature électronique sur le même acte ? Il y a lieu de clarifier les aspects relatifs à un régime hybride potentiel (signature manuscrite + signature électronique sur le même acte) afin d'éviter l'incertitude juridique quant à la valeur juridique et donc à la validité de l'acte public en question. A des fins de sécurité juridique, il pourrait dans ce cas être opportun de prévoir que l'acte public soit revêtu de la signature manuscrite par tous les signataires ou de la signature électronique par tous les signataires.

Article 2 (3) : cet article indique que « *lorsque l'apposition d'une signature manuscrite constitue une obligation juridique ou procédurale d'ordre formel relative à la validité*[10] *des actes en matière administrative, cette obligation est également remplie par l'apposition d'une signature électronique* ».

Dans le cas d'une obligation juridique ou procédurale relative à la validité des actes en matière administrative, il semble que l'ajout de la mention « d'ordre formel » risque de porter à confusion. Les

10 Souligné par la Chambre de Commerce.

éléments ayant trait à la validité d'un acte constituent des conditions de fond et non de forme. Par conséquent, la Chambre de Commerce préconiserait le retrait de la mention « *d'ordre formel* ».

Ces remarques s'appliquent *mutatis mutandis* pour le cachetage électronique (article 2 (6)).

Concernant l'article 3 – Conditions d'apposition d'une signature électronique ou d'un cachet électronique par l'autorité administrative et les autres entités

L'article 3 (1) indique que « *lorsque la signature électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public, celle-ci doit correspondre à une signature électronique qualifiée…* ».

L'expression « *nécessaire à la perfection d'un acte public* » n'est pas précise sur le plan juridique. Est-il visé la validité d'un acte juridique, auquel cas il serait recommandé de remplacer le terme « perfection » par « validité » pour une meilleure clarté juridique, ou à tout le moins de définir le terme « perfection ».

Ces remarques s'appliquent *mutatis mutandis* pour le cachetage électronique (article 3 (2)).

Concernant l'article 4 – Mode de transmission des actes publics

Article 4 (2) : il indique les modalités de transmission par envoi recommandé des actes publics signés ou cachetés électroniquement destinés aux administrés, soit par envoi recommandé électronique qualifié tel que prévu à l'article 3, point 37 du Règlement eIDAS, soit par voie postale par envoi recommandé avec accusé de réception sur support papier. Dans ce second cas, il s'agira de l'envoi d'une copie au sens du Projet de loi.

La Chambre de Commerce souhaiterait voir clarifier qui choisit le mode d'envoi par recommandé électronique qualifié ou par envoi recommandé avec accusé de réception sur support papier, l'administration ou les administrés ? Dans le cas d'un envoi recommandé sur support papier, la copie n'aura pas la valeur juridique d'un acte public avec la signature électronique qualifiée. La question se pose alors de savoir s'il ne faudrait pas prévoir la transmission d'un acte public avec une signature manuscrite dès lors qu'il s'agit d'un envoi par recommandé sur support papier, ou à tout le moins, bien **avertir l'administré** que l'envoi sur support papier aura pour conséquence que le document sera une simple copie sans la même valeur juridique qu'un acte revêtu de la signature manuscrite ou électronique qualifiée. La Chambre de Commerce craint une confusion de la part des administrés et insiste pour la diffusion d'une information très précise sur la portée de l'acte public en fonction de son mode de signature.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce réitère son commentaire concernant le retrait de la mention « *d'ordre formel* » lorsqu'il est fait référence à une condition de validité d'un acte.

Article 4 (3) : il indique les modalités de transmission des actes public signés ou cachetés électroniquement par voie autre que l'envoi recommandé, à savoir par voie électronique ou par envoi postal simple sur support papier. Dans ce second cas, il s'agira de l'envoi d'une copie au sens de du Projet de loi.

La même remarque (que pour l'article 4(2)) est formulée concernant l'information de l'administré sur la portée de l'acte public qui lui sera transmis par voie électronique ou par envoi postal simple.

Concernant l'article 5 – Accessibilité des actes publics ou cachetés électroniquement

L'article 5 prévoit que « *sans préjudice de la durée d'utilité administrative au sens de l'article 2, point 9 au sens de la loi 17 août 2018 sur l'archivage, l'original pourvu d'un identifiant numérique est accessible dès sa perfection*[11]*, à travers la plateforme sécurisée ou d'une plateforme équivalente, telles que prévues à l'article 7, pendant une durée de trente ans* ».

La Chambre de Commerce relève que le point de départ de la durée de 30 ans, qui est un élément nécessaire à la computation des délais et à la sécurité juridique, manque de clarté en raison de l'utilisation du terme « *perfection* ». A cet égard, il est renvoyé à notre commentaire relatif à l'article 3 sur l'emploi du terme « perfection ». Pour une plus grande sécurité juridique, il paraît impératif d'indiquer expressément le point de départ du délai de 30 ans.

11 Souligné par la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, il ressort du commentaire relatif à l'article 5 qu'« *après ce délai de 30 ans, l'original électronique est détruit sur cette plateforme mais un autre original électronique pourra exister, le cas échéant aussi longtemps que la durée d'utilité administrative le prévoit* ». La Chambre de Commerce s'interroge sur la valeur de cet autre original dès lors qu'il ne pourra plus être retracé par le biais de l'identifiant numérique. Il convient de clarifier si cet autre original téléchargé et sauvegardé en dehors de la plateforme sécurisée et qui ne pourra plus être retracé après 30 ans vaudra encore signature électronique qualifiée (et s'il gardera alors la même valeur qu'une signature manuscrite).

Concernant l'article 6 – Mode de transmission des actes émanant des administrés

Article 6 (1) : il prévoit les modalités de transmission par envoi recommandé qualifié des actes émanant des administrés pourvus d'une signature électronique ou d'un cachet électronique.

La Chambre de Commerce réitère son commentaire concernant le retrait de la mention « *d'ordre formel* » lorsqu'il est fait référence à une condition de validité d'un acte.

Concernant l'article 7. Plateforme sécurisée

L'article 7 prévoit les fonctions que doivent remplir la plateforme sécurisée ainsi que toute plateforme équivalente :

1° « l'apposition de l'identifiant numérique sur les actes publics ;

2° le stockage électronique des originaux pourvus d'un identifiant numérique ;

3° l'accès à l'endroit de stockage par le biais de l'identifiant numérique. »

> *« La plateforme sécurisée est opérée par le CTIE et est mise à disposition des administrations de l'Etat. En application de l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du CTIE, la plateforme sécurisée peut être mise à disposition de l'autorité administrative ou des autres entités, autres que les administrations de l'Etat, dans les limites des conditions régissant la fourniture de services par le CTIE ».*

La Chambre de Commerce souligne qu'il est important que les « autres entités » telles que définies par l'article 1er (3) 5° doivent avoir le choix de la plateforme qu'elles utiliseront. Lorsque la plateforme sécurisée n'est pas opérée par le CTIE mais par une plateforme équivalente, la Chambre de Commerce appelle à prévoir un mécanisme de certification, de contrôle ou autre à déterminer, afin de garantir une pleine fiabilité et sécurité de cette plateforme équivalente.

Concernant l'article 8 – Modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique

L'article 8 modifie l'article 2 lettre g) de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique afin d'ajouter à la définition de l'« *original numérique* » « *tout acte public signé ou cacheté électroniquement visés à l'article 1er, paragraphe 3, point 1*[12] *de la loi du … relative à la signature électronique des actes en matière administrative…* ».

La Chambre de Commerce observe que la référence aux actes publics signés ou cachetés électroniquement visés à l'article 1er, paragraphe 3, point 1 (définition des actes publics) gagnerait en clarté et précision si elle était complétée par les articles indiquant que la signature électronique ou le cachet électronique doivent être qualifiés au sens du Règlement eIDAS.

B) Quant au projet de règlement grand-ducal

Concernant l'article 3

Article 3.7° : il prévoit que « *les informations suivantes concernant tous les actes publics reçus sont stockés sur la plateforme sécurisée pendant une durée de trente ans :*

- *l'identité de l'agent de l'autorité administrative ou de toute autre entité ayant demandé la création d'un identifiant numérique ou le stockage d'un acte public ;*
- *les date et heure de réception de l'acte public ;*
- *la taille en octets et l'empreinte numérique cryptographique de l'acte public* ».

12 Souligné par la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce relève que la durée de stockage des métadonnées est fixée à 30 ans sans aucun tempérament, alors que l'article 5 de du Projet de loi prévoit que l'original est accessible durant 30 ans sans préjudice de la durée d'utilité administrative.

La Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas plus cohérent d'aligner la durée de conservation des métadonnées sur la durée d'accessibilité des originaux qui prend également en compte la durée d'utilité publique.

Concernant l'article 4

L'article 4 prévoit les modalités de stockage des actes publics sur la plateforme.

Article 4.4° : il prévoit que « *chaque acte public est irrémédiablement détruit trente ans après la date de création de l'identifiant numérique associé* ».

La Chambre de Commerce se demande s'il ne serait pas opportun de laisser une marge de dérogation quant à la destruction irrémédiable des actes publics après 30 ans. Par exemple, à la demande expresse et motivée de l'administré, il pourrait être dérogé à la destruction irrémédiable de l'acte public.

En outre, la Chambre de Commerce souhaiterait voir clarifier l'articulation de cette disposition avec l'article 5 du Projet de loi qui ne semblent pas compatibles. En effet, ledit article 5 prévoit une durée d'accessibilité de 30 ans sans préjudice de la durée d'utilité publique. Par conséquent, si la durée d'utilité publique est supérieure à 30 ans, alors que la destruction doit irrémédiablement intervenir 30 ans après la date de création de l'identifiant numérique, il y aurait une contradiction entre les deux articles.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le Projet de loi et le Projet de règlement grand-ducal sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8089/04

CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 61.218
N° dossier parl. : 8089/4

Projet de loi

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

---

Avis du Conseil d'État

(12 mars 2024)

Par dépêche du 9 novembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre délégué à la Digitalisation.

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 coordonné de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique que le présent projet de loi vise à modifier fait quant à lui défaut.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de Commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 14 décembre 2022, 16 février 2023 et 4 avril 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Le Conseil d'État estime qu'il aurait été utile de disposer de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données eu égard aux dispositions relatives aux traitements de données figurant dans le projet sous avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis s'inscrit, selon les auteurs, dans le cadre d'une stratégie globale de transformation digitale et de simplification administrative et vise, au vu de son intitulé, à conférer un cadre légal à la signature électronique des actes en matière administrative.

Il est rappelé que l'apposition d'une signature est considérée par la jurisprudence comme une formalité substantielle, requise pour la validité des actes administratifs[1].

[1] « Un acte administratif écrit doit être signé par son auteur ou, le cas échéant, par celui qui a régulièrement reçu une délégation de signature, cette obligation constituant une formalité substantielle puisque la signature atteste l'exercice d'une compétence. En effet, l'expression du consentement de l'auteur permet de distinguer l'acte véritable du simple projet d'acte, et traduit l'existence d'une véritable norme, puisque ce n'est qu'avec l'apposition de la signature qu'un texte rédigé devient un acte juridique. Par ailleurs, la signature est, non seulement, un critère d'identification de l'acte, mais aussi de détermination de la compétence : la signature permet en effet de déterminer

Bien qu'il ne compte que huit articles, le dispositif soumis à l'avis du Conseil d'État est complexe. Les auteurs ambitionnent d'y régler à la fois la signature électronique des actes en matière administrative, les échanges par voie électronique entre les administrés et l'administration, les échanges électroniques entre des instances publiques – en ce compris des entités ayant un pouvoir réglementaire ou une fonction consultative dans la procédure législative ou réglementaire ainsi que le Grand-Duc « en sa qualité de chef de l'État » – et la conservation des actes signés électroniquement.

Si le Conseil d'État peut marquer son accord avec la définition large des actes pouvant faire l'objet d'une signature électronique, il estime toutefois que les échanges par voie électronique entre l'administration et l'administré requièrent la mise en place d'une législation spécifique plus exhaustive que ne l'est le projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État relève que le législateur français a réglé dans des dispositifs légaux distincts, d'une part, la signature électronique des actes juridiques et des décisions de l'administration et, d'autre part, les échanges par voie électronique entre l'usager et les administrations[2]. À l'instar du dispositif français, le Conseil d'État estime qu'une solution pourrait consister à limiter l'objet du présent projet de loi à la définition des actes pouvant faire l'objet d'une signature électronique, tel que le prévoit d'ailleurs l'intitulé, et à la définition des exigences à respecter par une telle signature par référence au 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, ci-après le « règlement eIDAS ».

Dans ce cas de figure, les modalités de transmission et d'échange entre les administrés et l'administration seraient à régler dans un dispositif distinct du texte sous revue, en s'inspirant du Code français des relations entre le public et l'administration qui règle, à travers plusieurs chapitres et sections, les conditions selon lesquelles les administrés peuvent s'adresser par voie électronique à l'administration en déterminant avec précision aussi bien les obligations à charge de l'administration que celles à charge de l'usager. Il appartiendrait au législateur de déterminer si la possibilité, pour le citoyen, de saisir l'administration par un moyen électronique est pour lui un droit, une faculté ou une obligation et dans quelle mesure l'administration doit répondre à de telles sollicitations, voire mettre en œuvre des interfaces adaptées.

L'échange interinstitutionnel par la voie électronique, y compris la dématérialisation des procédures législative et réglementaire, soulève des questions entièrement différentes. Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas indiqué de régler de manière accessoire dans un texte portant principalement

---

l'existence d'un acte véritable et d'identifier son auteur, le signataire de l'acte ne pouvant être que l'autorité qui est légalement autorisée à l'édicter. Dès lors, une décision administrative non signée n'existe pas et ne peut produire d'effet juridique, même si elle a été notifiée (Trib. adm., 4 mai 2009 (24361) ; Trib. adm., 13 juillet 2009 (25167), confirmé par Cour adm., 26 janvier 2010 (26004C) ; Trib. adm., 30 octobre 2013 (31317) ; Trib. adm., 3 juillet 2019 (39701)).

[2] Code des relations entre le public et l'administration (voir notamment les articles L.112-7 à R-112-20 relatifs aux échanges par voie électronique, et les articles L.212-1 à L-212-3 relatifs à la signature des décisions administratives) ; Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

sur les relations entre l'administré et l'administration les modalités de l'échange interinstitutionnel.

Ce n'est que sous réserve des considérations qui précèdent que le Conseil d'État procède à l'examen des articles.

En ce qui concerne les exigences qui découlent du règlement eIDAS, le Conseil d'État relève que, contrairement aux développements qui figurent à l'exposé des motifs, celles-ci s'appliquent aux signatures électroniques visées par le dispositif sous revue. Il renvoie à cet égard notamment aux articles 27 et 37 dudit règlement eIDAS, portant sur les signatures et cachets électroniques dans les services publics ainsi qu'au considérant 2 visant les « interactions électroniques entre les citoyens, les entreprises et les autorités publiques » et au considérant 12 visant les « services publics ». Le Conseil d'État renvoie également à l'arrêt « Ekofrukt » de la Cour de justice de l'Union européenne du 20 octobre 2022[3] duquel il ressort que le règlement eIDAS s'applique aux décisions administratives signées électroniquement. En effet, il résulte de cette jurisprudence que si ledit règlement n'impose aux États membres ni de recourir à la voie électronique ni le type particulier de signature électronique auquel il faut avoir recours dans le cadre de l'établissement d'un acte juridique donné, notamment d'une décision administrative adoptée sous la forme d'un document électronique, il s'applique toutefois à partir du moment où le droit national prévoit la possibilité d'un acte électronique, notamment pour ce qui concerne les effets juridiques attachés aux signatures électroniques qualifiées.

Le Conseil d'État rappelle encore que les traitements de données qui tombent dans le champ d'application du règlement eIDAS s'effectuent, en vertu de l'article 5 de ce règlement, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données), ci-après « RGPD ».

Outre les exigences qui découlent du RGPD, le Conseil d'État tient également à souligner que le traitement des données à caractère personnel relève d'une matière réservée à la loi en application de l'article 31 de la Constitution.

Le Conseil d'État approfondira ces aspects lors de l'examen des articles.

Concernant finalement la fiche financière jointe au présent projet de loi, le Conseil d'État aurait trouvé utile de procéder à la ventilation des différents coûts notamment pour ce qui est des dépenses d'investissement liées à la création de la plateforme sécurisée et des dépenses annuelles relatives à son fonctionnement.

[3] CJUE, 20 octobre 2022, Ekofrukt, aff. C-362/21, ECLI:EU:C:2022:815.

Examen des articles

Article 1er

Paragraphes 1er et 3

Le paragraphe 1er prévoit que les « actes en matière administrative peuvent se voir apposer une signature ou un cachet électroniques ». D'après le commentaire, cette disposition traduit l'objet du projet de loi, qui est « d'introduire la possibilité d'apposer la signature électronique ou le cachet électronique sur les actes en matière administrative ».

Il résulte du commentaire de l'article que les auteurs veulent donner à l'expression « actes en matière administrative » une portée large, visant à la fois les actes émanant de l'administration et ceux que les citoyens adressent à l'administration, « le but du projet étant de couvrir la quasi-totalité des actes susceptibles d'être produits tant entre l'État et ses administrés, qu'entre les différents services étatiques au sens large ». Seuls sont en définitive exclus du champ d'application les actes sous seing privé et les actes authentiques que l'État est amené à passer, et ce au motif que ces actes sont régis par d'autres dispositions légales.

Tout en renvoyant aux développements figurant dans les considérations générales, le Conseil d'État se demande si un enchevêtrement de définitions tel qu'il figure au paragraphe 3 de l'article sous examen est véritablement nécessaire pour atteindre l'objectif ainsi décrit. Aux yeux du Conseil d'État, il suffirait pour cela de prévoir dans la loi en projet 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 ».

Au vu de l'objectif annoncé qui est de permettre la signature électronique de tous les actes produits par les autorités administratives, il est en effet préférable de donner à la loi un champ d'application large et, le cas échéant, de n'énumérer précisément que les actes exclus de ce champ d'application.

L'exclusion des actes sous seing privé et des actes authentiques du champ d'application ne paraît pas requise. Dès lors que le droit commun autorise l'établissement des uns et des autres sous format électronique (articles 1317-1, 1317-2 et 1322-1 du Code civil), le Conseil d'État n'entrevoit pas pour quelle raison les actes relatifs à une activité administrative ne pourraient pas également être dressés sous cette forme.

Si le Conseil d'État est suivi, les définitions prévues aux points 1° à 4° du paragraphe 3 pourront être supprimées.

Si le Conseil d'État n'était pas suivi dans sa proposition de renoncer à une définition autonome de la notion d'autorité administrative, la référence au Grand-Duc « en sa qualité de chef de l'État » qui figure au point 4° devrait cependant être reconsidérée au regard des observations formulées à l'endroit des considérations générales.

Au même endroit, la définition devrait encore être complétée par l'ajout d'une référence aux sociétés, associations et groupements formés par une ou plusieurs des autorités y visées. Il est en effet possible de recourir à des formes associatives autres que le syndicat intercommunal pour exercer certaines activités administratives.

Concernant les « autres entités » visées au point 5° du paragraphe 3, le Conseil d'État observe qu'elles n'exercent pas, à titre principal, une activité administrative et ne sont donc susceptibles de produire des « actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative » que dans des cas bien spécifiques[4]. Il renvoie par ailleurs à ses considérations générales dans lesquelles il a émis la recommandation de traiter les rapports interinstitutionnels séparément des rapports des administrés avec les administrations.

Si le Conseil d'État est suivi, les auteurs devront veiller à ne plus se référer, aux articles 3 et 4, à la notion spécifique d'« acte public » définie au point 1°. Cette expression n'a en effet 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 ».

Paragraphe 2

Au paragraphe 2, il convient de préciser que sont visés les termes et expressions qui sont définis à l'article 3 du règlement eIDAS, au lieu de viser en général « les termes et expressions utilisés dans la présente loi ». Ainsi, il est suggéré de reformuler le paragraphe en question comme suit :

> « (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. »

<u>Article 2</u>

Les paragraphes 1er et 4 de l'article sous revue ne font que rappeler, en d'autres termes, l'objet du texte en projet qui est déjà énoncé à suffisance à l'article 1er, paragraphe 1er, de sorte qu'il convient de les supprimer comme étant redondants.

Les paragraphes 2, 3, 5 et 6 sont à supprimer, sous peine d'opposition formelle, au motif qu'ils entravent l'applicabilité directe du règlement eIDAS. En effet, les paragraphes 2 et 5 ne font que rappeler les règles figurant aux articles 25 et 35 du règlement eIDAS, pris dans leur globalité, tandis que les paragraphes 3 et 6 réitèrent spécifiquement les règles figurant à l'article 25, paragraphe 1er, et 35, paragraphe 1er, du règlement eIDAS[5].

---

[4] Cour admin., 8 décembre 2009, n° 25668C, p. 5.

[5] Selon le commentaire, « le troisième paragraphe de l'article 2 a pour objet d'assurer qu'aucune exigence légale ou réglementaire d'ordre formel, relative à la validité des actes en matière administrative, ne puisse faire obstacle à la signature électronique de ces actes. Ainsi, on ne pourra priver de validité juridique les actes en matière administrative au seul motif qu'ils ont été signés par voie électronique » et « le paragraphe six précise que pour le cachet électronique également, ne peuvent être privés de validité juridique les actes en matière administrative au seul motif qu'ils ont été cachetés électroniquement ».

Le paragraphe 7 ne fait qu'énoncer une évidence et peut être omis pour être superfétatoire, de sorte que l'article 2 peut être supprimé dans son intégralité.

Article 3

La disposition vise à déterminer le type de signature ou de cachet électroniques requis pour la perfection juridique de l'acte, attribution qui revient effectivement aux États membres au regard, notamment, de l'article 2 du règlement eIDAS[6].

Le Conseil d'État fait cependant observer que tel que le dispositif est formulé, il s'appliquera seulement « lorsqu'une signature électronique (ou un cachet électronique) est nécessaire à la perfection d'un acte public », soit dans les cas uniquement où la loi ou le règlement prévoient expressément l'apposition d'une signature ou d'un cachet électroniques. Comme il n'est vraisemblablement pas dans l'intention des auteurs de restreindre ainsi le champ d'application de la disposition, le Conseil d'État propose d'étendre l'exigence d'une signature électronique qualifiée à l'ensemble des actes signés ou cachetés électroniquement par les autorités administratives et les entités exerçant une activité administrative en écrivant :

> « (1) ~~Lorsqu'une signature électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public, celle-ci~~ La signature électronique apposée par une autorité administrative ou une entité exerçant une activité administrative au sens de la présente loi doit correspondre à une signature électronique qualifiée ~~telle que prévue à l'article 3, point 12, du règlement (UE) n° 910/2014 précité~~.
>
> (2) ~~Lorsqu'un cachet électronique est nécessaire à la perfection d'un acte public, celui-ci~~ Le cachet électronique apposé par une autorité administrative ou une entité exerçant une activité administrative au sens de la présente loi doit correspondre à un cachet électronique qualifié ~~tel que prévu à l'article 3, point 27, du règlement (UE) n° 910/2014 précité~~. »

Le Conseil d'État précise que la référence à l'article 3 du règlement eIDAS a été omise puisque les termes employés dans la loi en projet ont, en vertu de son article 1er, paragraphe 2, la signification que leur donne ce règlement.

Le Conseil d'État souligne aussi que la proposition de texte qu'il formule ne reprend pas la terminologie spécifique d'« acte public » dès lors qu'il a préconisé la suppression de la définition afférente à l'article 1er du projet de loi sous examen. Si le Conseil d'État n'était pas suivi sur ce point, la proposition de texte devrait être ajustée.

Article 4

L'article 4 a trait à la transmission des « actes publics » signés électroniquement.

[6] « Les États membres sont libres de décider si les communications et les avis émis notamment par l'administration fiscale à l'égard des assujettis peuvent se présenter sous une forme électronique et, le cas échéant, de déterminer quel type de signature électronique est requis en fonction des circonstances » (CJUE, 20 octobre 2022, Ekofrukt, aff. C-362/21, ECLI:EU:C:2022:815, pt. 36.)

Dans la suite de ce qu'il a déjà relevé dans ses considérations générales, le Conseil d'État constate que le texte sous revue omet de régler de nombreux aspects de la procédure de transmission et d'échange par voie électronique des actes en matière administrative. Il estime qu'une application généralisée des règles sous revue aux différents types d'échanges visés par le projet de loi est inconcevable. Comme d'ores et déjà souligné à l'endroit des considérations générales, les échanges par voie électronique entre l'administré et l'administration requièrent la mise en place d'un cadre légal étoffé qui détermine les conditions et modalités spécifiques applicables aux échanges.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que le dispositif sous revue prévoit tant la possibilité d'une transmission par voie électronique qu'une transmission sur support papier par voie postale dans le chef de l'administration, mais il ne précise pas selon quelles conditions il est recouru à l'une ou l'autre procédure. Tel que libellé, le texte pourrait être interprété comme conférant à l'agent chargé de la transmission le choix d'opter pour l'une ou l'autre voie, ce qui serait inacceptable. Le Conseil d'État comprend néanmoins, à la lecture de l'exposé des motifs, que ceci n'a pas été l'intention des auteurs. Il renvoie ici aussi au dispositif français qui règle de manière détaillée la procédure applicable.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales à l'endroit desquelles il recommande aux auteurs de régler séparément les échanges interinstitutionnels. Il donne encore à considérer que la disposition sous revue est source d'insécurité juridique en ce qu'elle porte à croire que les autorités administratives pourraient être amenées à transmettre l'ensemble des actes publics mis à leur disposition à la Chambre des députés, au Conseil d'État et aux chambres professionnelles.

Au vu de cette insécurité juridique, des imprécisions relevées et du caractère lacunaire de l'article sous revue, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Article 5

L'article sous revue prévoit que les actes publics signés ou cachetés électroniquement sont conservés pendant une durée de trente ans, et cela sans préjudice de leur durée d'utilité administrative, sur « la plateforme sécurisée ou une plateforme équivalente ». Il découle tant du texte de la disposition sous avis que du commentaire de celle-ci que cette conservation est indépendante de celle effectuée autre part, et notamment dans le dossier d'origine dont la décision en question fait partie, et qui suivra le régime de droit commun, y compris pour ce qui est de l'accès aux documents archivés, établi par la loi modifiée du 17 août 2018 sur l'archivage.

Le Conseil d'État comprend que la plateforme est destinée à permettre aux administrés de télécharger l'original numérique au moyen de l'identifiant numérique transmis sur support papier, et ce dès réception et pendant une durée de trente ans.

Selon le commentaire des articles, la mise en place de la plateforme de stockage des actes s'inscrit dans le cadre de l'inclusion numérique. Le Conseil d'État a cependant 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.

De manière plus substantielle, pour le Conseil d'État, la durée de conservation des actes signés ou cachetés électroniquement ne devrait pas différer de celle prévue pour les actes dotés d'une signature manuscrite. La durée de conservation étant fonction de la finalité du traitement, celle-ci devrait par conséquent être la même pour les actes dotés d'une signature manuscrite que pour ceux dotés d'une signature électronique.

L'objet de cette plateforme est de conserver de manière généralisée l'ensemble des actes publics visés pendant une durée de trente ans qui est fixée à partir du moment de la perfection de l'acte. Aucune définition de la finalité poursuivie par ce traitement n'est cependant prévue par la loi en projet, contrairement à ce qu'exige l'article 31 de la Constitution. Une conservation des données à caractère personnel de manière généralisée pendant trente ans est également contraire aux principes de minimisation et de limitation de conservation consacrés par l'article 5 du RGPD.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous revue.

Le Conseil d'État renvoie encore à ses observations relatives à l'article 7 du projet sous avis.

Article 6

L'article sous revue a trait aux modalités de transmission des actes émanant des administrés qui sont pourvus d'une signature électronique.

Le Conseil d'État comprend que l'utilisation de la signature électronique reste facultative pour l'administré. Ce n'est que lorsqu'il fait le choix de signer sa demande ou son acte électroniquement qu'il doit utiliser l'un des moyens de transmission prévus dans l'article sous examen.

Cette disposition ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 7

L'article 7 décrit « la plateforme sécurisée ainsi que toute plateforme équivalente », qui est mentionnée pour la première fois à l'endroit de l'article 5 relatif à l'accessibilité des actes publics signés ou cachetés électroniquement. Cette plateforme est censée servir de lieu de stockage de tous documents signés ou cachetés électroniquement.

L'article sous revue précise que la « plateforme sécurisée » est « opérée par le CTIE et est mise à disposition des administrations de l'État ». En ce qui concerne « toute plateforme équivalente », il ressort du commentaire des articles que les administrations peuvent, au lieu d'utiliser la plateforme sécurisée, se servir « de leur propre plateforme », tant que celle-ci est

« équivalente », dispose des mêmes propriétés technologiques et respecte les mêmes standards d'interopérabilité que la plateforme sécurisée du CTIE.

La disposition sous examen contrevient, pour les raisons déjà développées à l'endroit de l'article 5, 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. Le Conseil d'État doit donc s'opposer formellement à l'article 7 du projet de loi.

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.

Au-delà de ce qui précède, 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.

Le Conseil d'État signale encore que le projet de règlement grand-ducal n° 61.219 dont il est également saisi évoque une possibilité d'accès aux plateformes sécurisées par des « systèmes autorisés » non autrement définis.

Concernant le choix des auteurs de définir les propriétés technologiques et standards d'interopérabilité dans un règlement grand-ducal, le Conseil d'État souligne que le RGPD impose au responsable du traitement de mettre en œuvre et de documenter toutes « les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque », notamment compte tenu de l'état des connaissances[7] sachant que l'évolution permanente des meilleures techniques et pratiques en la matière nécessite des adaptations en continu. Cette exigence s'impose aux opérateurs de la plateforme sécurisée et de toute plateforme équivalente, qui devront donc mettre en œuvre des mesures au-delà des minima prévus dans le règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État constate par ailleurs que le projet de règlement grand-ducal n° 61.219 précité se contente de prévoir que la plateforme doit « être dotée », selon un procédé non autrement précisé de « processus structurés de gestion des risques, de gestion des vulnérabilités, de gestion des changements et de gestion des incidents » au lieu de définir des propriétés et standards comme l'exige le paragraphe 3 de la disposition sous avis.

<u>Article 8</u>

Sans observation.

[7] Article 32 du RGPD.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut par exemple pour les articles 3, paragraphe 1er, 4, paragraphe 1er, et 7, paragraphe 1er.

Intitulé

Afin d'éviter que la citation de l'intitulé du projet de loi soit trop longue, il est indiqué de prévoir l'insertion d'un article 9 nouveau relatif à l'introduction d'un intitulé de citation pour désigner la loi en projet sous avis.

Article 1er

Au paragraphe 3, la phrase liminaire est à rédiger comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Au paragraphe 3, point 5°, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Lorsque les termes génériques sont visés, tous les substantifs s'écrivent en lettres minuscules. Il y a partant lieu d'écrire « Chambre des députés » et « chambres professionnelles ».

Au paragraphe 3, point 6°, il est proposé d'insérer une virgule après les termes « cacheté électroniquement ».

Article 4

Aux paragraphes 2 et 3, l'emploi de tirets est à écarter. En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Les tirets sont partant à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, …

Toujours aux paragraphes 2 et 3, il est relevé qu'il n'y a pas lieu d'utiliser des phrases entières dans les énumérations.

Au paragraphe 2, deuxième tiret (point 2° selon le Conseil d'État), deuxième phrase, *in fine*, il y a lieu d'ajouter l'exposant « ° » derrière le numéro du point auquel il est renvoyé. Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, deuxième tiret (point 2° selon le Conseil d'État), deuxième phrase, ainsi que pour le paragraphe 4.

Au paragraphe 4, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant « l'article 1er, point 4°, ».

Article 5

Il y a lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Article 6

Au paragraphe 1er, première phrase, il y a lieu d'ajouter le terme « précité » après les termes « règlement (UE) n° 910/2014 ».

Article 8

À la lettre g), la date relative à l'acte auquel il est renvoyé fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Suite à l'introduction d'un intitulé de citation, le Conseil d'État demande aux auteurs d'avoir recours à l'article sous revue à la teneur de l'intitulé de citation finalement retenue.

Article 9 (selon le Conseil d'État)

Suite à l'observation relative à l'intitulé ci-avant, il y a lieu d'insérer un article 9 nouveau qui est à rédiger comme suit :

> « **Art. 9. 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 ». »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 12 mars 2024.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz