



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

TO/PR

P.V. ECOPC 02

**Commission de l'Economie, de la Protection des consommateurs et
de l'Espace**

Procès-verbal de la réunion du 24 octobre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 27 septembre 2019
2. 7427 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique
- Rapporteur : Madame Lydia Mutsch

- Suite de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 1^{er}, point 23°)
3. Divers (examen d'initiatives législatives européennes)

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Marc Angel, M. Guy Arendt, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Gusty Graas remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

M. François Thill, Mme Annick Hartung, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

M. Tom Wenandy, du groupe parlementaire LSAP

Excusés : M. Léon Gloden, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 27 septembre 2019**

Le projet de procès-verbal susmentionné est approuvé.

2. 7427 **Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique**

- Suite de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat (à partir de l'article 1^{er}, point 23°)

Monsieur le Président fait distribuer un nouveau tableau synoptique.

Points 23° et 24°

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Point 25°

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement au futur article 34 de la loi à modifier. Il considère cette disposition, qui se limite au principe, comme superflue et, faute d'un cadre général plus précis concernant la lettre recommandée électronique, comme source d'insécurité juridique.

La représentante du Ministère insiste à ce que cet article soit maintenu et renvoie aux « Questions and Answers on Trust Services under eIDAS » du 29 février 2016 de la Commission européenne. Dans ce document, il est souligné que l'équivalence entre un envoi recommandé sur support papier et un envoi recommandé électronique n'est pas fixée par le règlement (UE) n° 910/2014 qui laisse aux Etats membres le choix de prévoir, s'ils le veulent, une telle équivalence. La volonté du gouvernement luxembourgeois est de garantir cette équivalence, tout en préservant la liberté de choix des citoyens en la matière.

Le libellé initial est donc non seulement à maintenir, mais également à préciser en ce qui concerne ce dernier aspect. Par analogie aux autres articles de la loi à modifier, il est également proposé de doter cet article d'un intitulé.

En ce qui concerne l'absence d'un cadre plus précis critiqué par le Conseil d'Etat qui renvoie entre autres à la Belgique, la représentante du Ministère donne à considérer que la Belgique a mis en place un modèle hybride qui permet au destinataire d'un envoi recommandé électronique de répondre en sollicitant que cet envoi lui soit envoyé de manière traditionnelle sur support papier. Le Luxembourg envisage d'emprunter la voie belge et le groupe POST est en cours d'élaborer un tel système.

Débat :

Monsieur Sven Clement remarque que dans l'ajout proposé, le **terme** « électronique » fait défaut.

Madame Lydia Mutsch remarque que dans son avis, le Conseil d'Etat se réfère également à la France qui aurait légiféré à ce sujet et souhaite savoir dans quel sens et dans quelle mesure le Gouvernement entend suivre le **modèle belge**.

Le représentant du Ministère explique que le modèle belge permet d'envoyer d'abord le recommandé en recourant au service d'un prestataire de services de confiance. Le destinataire reçoit ainsi un

courriel, par exemple, l'informant qu'un recommandé électronique lui a été adressé. Lorsque, après un certain délai, le destinataire n'a pas réagi à ce courriel, la procédure d'un recommandé sur support papier est déclenchée.

Actuellement, au Luxembourg le groupe POST est en train de mettre en place un tel service. La rédaction d'un texte légal ou réglementaire à ce sujet n'est pas prévue. Aux yeux du Ministère de l'Economie un tel texte n'est pas nécessaire. Les services électroniques qui seront offerts en matière de recommandé se situent dans le cadre juridique établi par le règlement (UE) n° 910/2014. Dès qu'un service hybride déclenche la procédure d'un recommandé classique, le cadre juridique en vigueur et bien établi depuis longue date s'applique.

L'opposition formelle du Conseil d'Etat vise le fait même que le législateur juge nécessaire de consacrer un article au recommandé électronique déjà prévu par le texte européen. Ce texte ne prévoit toutefois pas que le recommandé électronique qualifié est à considérer comme équivalent à un recommandé sur support papier.

Monsieur Sven Clement donne à considérer que l'objectif de procéder par voie d'un recommandé est le plus souvent de s'assurer d'avoir respecté tel ou tel délai légal et s'interroge sur les **dates juridiquement pertinentes** dans un modèle hybride de recommandés – s'agit-il de la date du premier envoi électronique ou de la date postale de l'envoi sur support papier ? Par ailleurs, lorsque plusieurs prestataires apparaissent sur ce marché, se poserait la question de la tenue d'un registre centralisé, par l'ILR par exemple, pour gérer la liste des personnes ne réceptionnant pas des recommandés par voie électronique.

Le représentant du Ministère donne à considérer que le système est conçu comme un système « opt-in ». Ainsi, la question de la création d'un registre des personnes qui ont choisi de ne pas recevoir des recommandés électroniques ne se pose pas. C'est également la raison pour laquelle, dans une phase initiale, peu de personnes vont recourir au service de l'envoi recommandé électronique. Ce sont les administrations qui sont susceptibles d'être les premières à procéder en ordre principal par recommandés électroniques, mais et cela vient d'être précisé dans la future loi, elles ne pourront contraindre personne à accepter des recommandés par voie électronique. Bon nombre de citoyens, et non seulement les plus âgés, n'ont, en effet, soit pas les moyens technologiques de pouvoir réceptionner pareils envois, soit pas dans leurs habitudes de consulter régulièrement des messageries électroniques. Par conséquent, dans un système hybride de « opt-in », l'horodatage (électronique ou estampille temporelle) qui fait foi est celui du recommandé qui effectivement arrive à bon port, donc soit celui du recommandé électronique, soit celui du recommandé papier.

Monsieur le Président juge important que cette interprétation soit également donnée dans le commentaire à fournir par la commission concernant cette disposition.

Madame Simone Beissel renvoie à une tendance plus générale qui serait de tarder à ou de ne pas accuser réception du tout d'envois

recommandés. Compte tenu de l'urgence la plus souvent donnée, il serait donc plus réaliste d'envoyer de suite le recommandé respectif sous forme électronique et classique, voir de prévoir un système « plus coercitif ».

Monsieur le Président rappelle que le système qui sera mis en place sera un système « opt-in », ce qui permet précisément d'éviter de devoir recourir à un recommandé sur support papier. La personne qui reçoit le recommandé électronique aura au préalable accepté de recevoir ses recommandés également par voie électronique.

Le représentant du Ministère confirme ce propos, en précisant que le système du recommandé électronique présuppose qu'un prestataire comme le groupe POST offre un tel service. Une condition suivante est que l'entité qui envisage d'envoyer ses recommandés par voie électronique dispose d'un contact électronique correspondant qui lui permet d'adresser son envoi électroniquement. C'est-à-dire que les personnes qui souhaitent obtenir leur courrier par voie électronique doivent au préalable s'inscrire sur une plateforme sur laquelle elles indiqueront leur adresse postale électronique – privée ou professionnelle – destinée à la réception des recommandés électroniques et comment elles souhaitent être informées (courriel, *sms* etc.) Ces conditions données, la personne inscrite obtiendra un message électronique l'informant qu'un recommandé lui vient d'être adressé avec l'invitation de le consulter/retirer sur la plateforme du prestataire. Dès que cette personne se connectera à cette plateforme pour retirer son recommandé électronique, toute la procédure encadrée par le règlement européen à mettre en œuvre par le présent projet de loi se déroulera (authentification de la personne concernée par un certificat « eIDAS », horodatage du moment de l'ouverture du fichier, etc.) qui permettra d'assurer l'équivalence avec un envoi recommandé classique sur support papier.

Monsieur Sven Clement donne à considérer que le cadre général mis en place n'exclut pas que d'autres opérateurs que seulement POST Luxembourg offriront un service hybride d'envoi recommandé électronique, même si un tel système hybride sous forme d'un « opt-in » donne un avantage manifeste au groupe POST. Dès lors, il importerait de disposer d'une sorte de registre national qui renseigne sur la plateforme de quel prestataire d'envois électroniques une personne peut être adressée. A terme, il y aurait lieu de réfléchir sur un service public auprès d'une administration comme l'ILR qui informe quelles personnes sont joignables électroniquement et sur quelle plateforme. Ceci, afin d'ouvrir ce marché et d'éviter la création d'un monopole de fait. L'orateur signale que l'Etat dispose déjà de la possibilité d'envoyer des courriers électroniques sécurisés par l'intermédiaire de la plateforme « myguichet.lu », ce qui se fait déjà de manière courante pour ce qui est des courriers de la CNS. L'administré est informé par courriel qu'un nouvel envoi lui a été adressé sur la plateforme. « Myguichet.lu » pourrait ainsi être une plateforme susceptible d'être employée de suite pour l'envoi de tous les recommandés électroniques émanant d'administrations étatiques. Le cas échéant, la question d'une concurrence déloyale au détriment du secteur privé se poserait.

Monsieur le Président ajoute qu'il est également d'avis que pour permettre une concurrence « à armes égales » entre différents prestataires d'envois électroniques sécurisés, il serait utile de créer une sorte de **clearing house**, réunissant sur une même plateforme clients et prestataires de pareils services.

Renvoyant à la digitalisation de plus en plus prononcée des processus commerciaux, le représentant du Ministère estime qu'à terme le groupe POST ne restera pas le seul à offrir un service de recommandé électronique qualifié et concède que la création d'un service de registre public auprès de l'ILR réunissant les adresses de contact de personnes ayant opté pour un service d'envoi recommandé électronique pourrait être utile, une telle publication risquerait toutefois de se heurter au régime de la protection des données privées, sauf si les personnes concernées ont explicitement marqué leur accord. A ce stade, l'orateur considère la création d'une instance « clearing » comme prématurée. La loi à modifier traçant un cadre légal général pour les activités de commerce électronique, la création d'une telle instance serait susceptible d'exiger une modification de la loi organique de l'Institut luxembourgeois de régulation.

Le représentant du Ministère confirme que la plateforme « myguichet.lu » se prête déjà actuellement pour l'envoi de recommandés électroniques (authentification de réceptionneur par un certificat LuxTrust, horodatage exact du moment de l'envoi et de la réception etc.). Le seul élément qui fait défaut est la présente loi en projet.

Le représentant du Ministère ajoute qu'avec *Regify* un autre opérateur privé dans le domaine de communications à distance sécurisées est déjà actif au Luxembourg, quoique ses solutions offertes n'ont pas encore le niveau de « certificat qualifié ».

Point 26°

La représentante du Ministère précise que toutes les propositions formulées par le Conseil d'Etat à l'encontre de l'ancien point 26° du projet de loi peuvent être reprises.

Il y aurait toutefois lieu d'ajouter une lettre d) au premier paragraphe de l'article 34*bis* de la loi à modifier pour compléter l'énumération des faits sanctionnables (amendement à lire conjointement avec celui apporté au premier paragraphe de l'article 29*bis* de la loi à modifier).

Pour ce qui est du risque évoqué par le Conseil d'Etat que le régime répressif projeté puisse se heurter au principe *non bis in idem*, la représentante du Ministère donne à considérer que le présent article, consacré aux sanctions administratives, ne vise pas les mêmes faits délictueux que l'article 45*bis* des dispositions pénales.

Point 27°

Dans son avis, le Conseil d'Etat fait observer que le comportement couvert par l'ancien point 2° du paragraphe 1^{er} ne représente qu'une étape d'un processus

« qui en tant que telle ne sera pas sanctionnable. » et émet une proposition de reformulation. La représentante du Ministère recommande que la commission fasse sienne cette formulation – sauf à remplacer la notion « règlement Eidas » par celle de « règlement (UE) n° 910/2014 » et de doter également le nouvel article 45*bis* d'un intitulé.

Dans les trois paragraphes de l'article 45*bis*, le Conseil d'Etat souhaite voir remplacé la formulation « toute personne qui n'est pas conforme » et propose deux alternatives. La représentante du Ministère suggère d'opter pour la référence à toute personne « qui ne s'est pas conformée à ».

Dans son avis, le Conseil d'Etat ne semblant pas convaincu de la nécessité d'un régime répressif si sévère, les représentants du Ministère tiennent à souligner les répercussions « désastreuses » de certaines infractions qui pourraient être commises par des prestataires de services de confiance.

Ainsi, la perte de confidentialité de la clef secrète d'un prestataire de services de confiance (voir l'obligation prévue à l'article 19, paragraphe 4 de la loi à modifier), comme *LuxTrust* avec ses 600 000 clients, aurait pour conséquence la révocation immédiate de tous les certificats signés avec cette clef et ceci depuis le moment de la perte de confidentialité, puisque des faux certificats auraient pu être créés. Au Luxembourg, un tel fait signifierait l'arrêt net de l'*e-banking*, des services de l'*e-government* et du commerce électronique. Un tel scénario n'est pas purement théorique : lorsque'en 2011, le prestataire néerlandais *DigiNotara* a été compromis, des certificats frauduleux ont été créé par l'attaquant.

Débat :

Monsieur Franz Fayot se heurte au **libellé** du premier alinéa du paragraphe 3 (« Est punie d'une amende de 251 euros à 500.000 euros et d'une peine d'emprisonnement de 8 jours à trois ans... »).

Madame Simone Beissel précise qu'il s'agit-là de peines correctionnelles et ce qui heurte est le maximum prévu de « trois ans ». Suivant le Code pénal ce maximum se situe à cinq ans. Elle rappelle que selon les auteurs du projet de loi, ce dispositif devrait être proportionné et dissuasif et c'est le troisième paragraphe qui est sensé regrouper les sanctions les plus dissuasives. Il y aurait donc lieu d'écrire « cinq ans ». L'oratrice rappelle qu'en cas d'accumulation d'infractions diverses le juge doit appliquer « la peine la plus forte ».

Monsieur Sven Clement s'interroge sur la cohérence du dispositif projeté avec des dispositions analogues du Code pénal (secret professionnel, vol). Ainsi, le vol avec une fausse clef, étendu par la jurisprudence aux clefs électroniques, est déjà sanctionnable par recours au droit commun et l'article 467 du Code pénal prévoit à ce sujet des sanctions plus sévères que le présent projet de loi.¹

Le représentant du Ministère donne à considérer que les sanctions du paragraphe 3 s'appliquent aux activités des auditeurs et des prestataires de services de confiance. Dans ce contexte, le vol par une tierce

¹ « Le vol sera puni de la réclusion de cinq à dix ans: S'il a été commis à l'aide d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs; (...) »

personne n'a pas spécifiquement été envisagé. L'auteur d'un tel crime est susceptible d'être traité suivant les dispositions afférentes du Code pénal.

Madame Simone Beissel s'interroge s'il n'y aurait pas lieu de compléter ce dispositif par un renvoi aux articles afférents du Code pénal (« sous réserve des articles... »).

Conclusion :

Monsieur le Président invite les représentants du Ministère **à vérifier** la cohérence des dispositions pénales projetées dans le sens discuté et de communiquer une éventuelle correction nécessaire au Secrétaire-administrateur de la commission dans le cadre de sa rédaction de la lettre d'amendements.

3. **Divers (examen d'initiatives législatives européennes)**

Concernant le contrôle des initiatives législatives européennes, Monsieur le Président propose que pour son domaine, cette commission se laisse informer trimestriellement par le Ministère de l'Economie sur les projets en élaboration au niveau européen. Il s'agit de pouvoir se prononcer, si nécessaire, avant que la procédure de contrôle des principes de subsidiarité et de proportionnalité soit lancée. L'orateur fait part de son constat qu'une réaction, par avis politique ou motivé, dans le délai imparti de huit semaines dans des dossiers parfois complexes, s'avère non seulement être un exercice difficile à réaliser à telle brève échéance, mais s'apparente également à « de la moutarde après diner » ou « de l'art pour l'art ».

Monsieur Marc Angel, qui salue cette initiative, recommande que les représentants du Ministère se fassent accompagner par le représentant respectif du Luxembourg au sein de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles. L'orateur rappelle que, une fois par an, lors d'une réunion de toutes les commissions parlementaires réunies, le programme de travail de la Commission européenne est présenté et discuté.

Messieurs Charles Margue et Roy Reding se rallient également à la proposition de Monsieur le Président.

Luxembourg, le 24 octobre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Timon Oesch

Le Président de la Commission de l'Economie, de la
Protection des consommateurs et de l'Espace,
Franz Fayot