

**N° 7750<sup>9</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

**PROJET DE LOI****modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la  
facturation électronique dans le cadre des marchés  
publics et des contrats de concession**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA DIGITALISATION,  
DES MEDIAS ET DES COMMUNICATIONS**

(22.11.2021)

La Commission se compose de M. Guy ARENDT, Président-Rapporteur, Mme Diane ADEHM, M. Carlo BACK, Mme Djuna BERNARD, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Marc HANSEN, Mme Carole HARTMANN, MM. Pim Knaff et Marc LIES, Mmes Octavie MODERT et Lydia MUTSCH, M. Roy REDING, Mme Viviane REDING, M. Serge WILMES, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi n°7750 a été déposé par Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation le 20 janvier 2021.

A la date de l'adoption du présent projet de rapport, les avis suivants sont disponibles :

- la Chambre des fonctionnaires et employés publics (23 février 2021) ;
- le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (19 avril 2021) ;
- la Chambre de Commerce (30 avril 2021) ;
- le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a rendu un avis complémentaire en date du 31 mai 2021 ; et
- la Chambre des Métiers (11 juin 2021).

Le Conseil d'État a rendu un avis le 22 juin 2021.

Le projet de loi a été présenté en commission parlementaire à l'occasion de la réunion du 2 juillet 2021, lors de laquelle a également été examiné l'avis du Conseil d'État du 22 juin 2021. Une première série d'amendements parlementaires a été adoptée lors de la même réunion.

Le Conseil d'État a rendu un avis complémentaire le 26 octobre 2021.

Lors de la réunion de la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications du 22 novembre 2021, Monsieur Guy Arendt a été désigné rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le présent projet de rapport est adopté au cours de la réunion du 22 novembre 2021.

\*

**II. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi 7750 vise à rendre, dans le cadre des marchés publics, la facturation électronique légalement obligatoire pour les opérateurs économiques afin de contribuer à la digitalisation et à la simplification administrative des processus *back office* liés directement ou indirectement à l'émission et au traitement de factures. À cet effet, il entend modifier la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

### III. CONSIDERATIONS GENERALES

#### Contexte

Par le biais de la directive 2014/55/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, le législateur européen a fixé un premier cadre légal pour réglementer l'utilisation de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics. L'objectif de cette directive est de promouvoir l'utilisation de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics afin de renforcer le marché intérieur, d'avancer vers une administration électronique plus moderne et plus efficiente, ainsi que de contribuer à une modernisation des procédures utilisées au niveau des marchés publics.

Afin d'harmoniser les différentes solutions qui existent en matière de facturation électronique, la directive établit une norme européenne commune qui fixe le modèle sémantique de données d'une facture électronique ainsi que les syntaxes qui peuvent être utilisées pour décrire les données contenues dans une facture électronique.

Au Luxembourg, la directive 2014/55/UE a été transposée en droit national par la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession. Jusqu'à présent, cette loi n'a toutefois pas conduit à un changement significatif des habitudes de facturation au Luxembourg. En effet, la facturation électronique reste quantitativement négligeable au Grand-Duché, ce qui s'explique par le fait que la législation actuelle n'impose aucune obligation aux opérateurs économiques à facturer électroniquement.

Afin de faire progresser le recours à la facturation électronique, plusieurs États européens ont déjà introduit des mesures législatives obligeant les entreprises à facturer sous forme électronique dans certains contextes ou domaines. En effet, de nombreuses études démontrent les avantages d'une utilisation plus large et plus systématique de la facturation électronique.

L'émetteur et le destinataire d'une facture électronique peuvent faire des économies considérables en argent et en temps, qui résultent non seulement de la baisse des frais liés à l'envoi de la facture, mais aussi de l'encaissement plus rapide d'une créance, étant donné que les procédures de vérification, de validation et de paiement des factures du côté du destinataire sont accélérées. Par ailleurs, le recours à la facturation électronique permet de créer une administration publique et une économie plus efficaces et plus concurrentielles.

Au vu des considérations qui précèdent, il s'avère nécessaire d'aller au-delà des exigences de la loi du 16 mai 2019 et de mettre en place des mesures législatives plus fortes et plus contraignantes en matière de facturation électronique.

#### Objectifs

Le présent projet de loi a pour objet de rendre, dans le cadre des marchés publics, la facturation électronique obligatoire pour les opérateurs économiques. Il vise à pousser ces derniers à se doter des moyens nécessaires pour pouvoir émettre, transmettre et recevoir des factures électroniques. De manière générale, la future loi est censée contribuer à une hausse de la productivité et de la compétitivité de l'économie luxembourgeoise en amenant les entreprises à digitaliser et à moderniser leurs processus *back office* liés directement ou indirectement au traitement de factures.

Bien que l'obligation de facturer électroniquement se limite aux seuls paiements entre opérateurs économiques et organismes du secteur public (*B2G*, « *Business to Government* »), elle est censée servir de facilitateur et de catalyseur pour la généralisation de la facturation électronique entre les entreprises elles-mêmes (*B2B*, « *Business to Business* ») dans une deuxième étape. En effet, la facturation électronique promet des gains de productivité particulièrement élevés dans le cadre de transactions *B2B*.

Dans une troisième et dernière étape, la généralisation de la facturation électronique pourrait être étendue en direction des particuliers (*B2C*, « *Business to Consumer* »). Les citoyens auraient alors le choix de recevoir des factures électroniques des entreprises et de l'État tout en profitant des procédures de paiement plus rapides, plus simples et plus efficaces.

#### Mesures prévues

La présente loi en projet propose d'apporter deux principales modifications à la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Premièrement, elle oblige les opérateurs économiques à recourir à la facturation électronique conforme à la norme européenne et à une des syntaxes autorisées dans tous les marchés publics et dans tous les contrats de concession.

Comme déjà évoqué ci-dessus, l'obligation de facturer électroniquement concernera seuls les paiements entre entreprises et organismes du secteur public. Cette approche permettra aux entreprises d'acquérir de premières expériences dans le domaine de la facturation électronique avant de commencer à facturer électroniquement dans le cadre de paiements B2B ou B2C.

La deuxième mesure clé du projet de loi consiste en la création d'une obligation pour tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices d'utiliser, pour la réception automatisée des factures électroniques, le même réseau de livraison commun interopérable et ouvert. Cette mesure permettra d'éviter que les opérateurs économiques doivent mettre en place et utiliser une panoplie de solutions techniques non interopérables pour la transmission de leurs factures électroniques. Une fragmentation du marché imposerait des charges démesurées aux opérateurs économiques et entraverait le recours à grande échelle à la facturation électronique.

Tandis que les ministères et les administrations de l'État devront utiliser le point d'accès au réseau de livraison commun mis en place par le Centre des technologies de l'information de l'État (ci-après « CTIE »), les autres pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices pourront utiliser leur propre point d'accès.

Il est toutefois prévu d'admettre des solutions techniques alternatives non automatisées au profit d'opérateurs économiques qui ne disposent pas encore de capacités d'émission et de transmission automatisées de factures électroniques.

Afin de soutenir les petites et moyennes entreprises dans leur transition vers la facturation électronique, le législateur national a prévu un étalement dans le temps de l'obligation pour les opérateurs économiques de facturer électroniquement dans le B2G. Le présent projet de loi propose ainsi de retenir la taille de l'opérateur économique comme critère déterminant la date d'entrée en vigueur de cette obligation.

Dans une première phase, seuls les grands opérateurs économiques devront utiliser la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession. Ensuite, une deuxième phase s'appliquera aux opérateurs économiques de taille moyenne, tandis que les petits opérateurs économiques devront se conformer aux nouvelles obligations dans une troisième et dernière phase.

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

\*

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

##### 1) Avis du Conseil d'Etat du 22 juin 2021

La Haute Corporation a émis son premier avis en date du 22 juin 2021.

Tout d'abord, elle s'interroge sur l'utilité des points 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi dans sa teneur initiale, qui apportent des modifications ponctuelles aux définitions de l'article 2 de la loi du 16 mai 2019. Elle demande de les supprimer.

Ensuite, le Conseil d'État émet une première opposition formelle à l'article 2 initial du texte sous avis pour raison d'une insécurité juridique. Cet article vise à insérer un nouvel article *4bis* dans la loi du 16 mai 2019 afin d'instituer une « obligation pour les opérateurs économiques d'émettre et de transmettre des factures électroniques dans le cadre des marchés publics ». Vu que l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article *4bis* entend viser « toute facture », la disposition sous examen dépasse le cadre tracé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 16 mai 2019, d'après lequel le champ d'application de la loi est circonscrit « aux factures électroniques » émises à l'issue de l'exécution d'un marché public ou d'un contrat de concession.

Le Conseil d'État propose de supprimer le mot « électroniques » aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 16 mai 2019 afin qu'il puisse lever son opposition formelle.

Par la suite, il formule plusieurs observations relatives à la première phrase de l'alinéa 2 du nouvel article *4bis*, qui oblige les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices à rejeter d'office toute facture non-conforme à la norme européenne et à considérer une telle facture « comme n'ayant jamais

été reçue ». Il remarque notamment que le texte sous avis ne prévoit aucune obligation d'informer l'émetteur du rejet de sa facture. Le Conseil d'État se demande dans ce contexte si le projet de loi pourrait entraver le respect des délais de paiement imposés par la directive 2011/7/UE concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. À son avis, la future loi devrait imposer aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices une obligation d'informer sans délai l'émetteur du rejet de sa facture, des motifs qui justifient ce rejet et des moyens d'y remédier.

Au vu des considérations qui précèdent, la Haute Corporation conclut que la disposition en question ne répond pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité, de sorte qu'elle fait naître une insécurité juridique. Par conséquent, elle émet une deuxième opposition formelle à l'article 4*bis*, alinéa 2, première phrase, du projet de loi.

Finalement, elle demande de revoir l'article 3 du texte lui soumis pour avis, qui entend ajouter un nouvel article 4*ter* dans la loi précitée du 16 mai 2019. Elle émet une troisième opposition formelle à l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4*ter* qui prévoit que « le ministre ayant la digitalisation dans ses attributions [...] fixe par règlement grand-ducal le réseau de livraison commun ». La Haute Corporation rappelle à cet endroit que l'article 36 de la Constitution s'oppose à ce qu'une loi attribue le pouvoir d'exécution de ses dispositions à une autre autorité que le Grand-Duc.

Par ailleurs, elle s'interroge sur la pertinence de définir des critères nationaux auxquels doit satisfaire le réseau de livraison commun alors qu'il existe des standards européens à ce propos. Afin de garantir l'interopérabilité des modes de transmission de factures électroniques, elle préconise de se baser sur la ligne directrice européenne plutôt que d'arrêter des critères nationaux.

## **2) Avis complémentaire du Conseil d'État du 26 octobre 2021**

Le Conseil d'État a émis son deuxième avis en date du 26 octobre 2021

Il note que les trois amendements élaborés par la commission parlementaire reprennent en grande partie les propositions de texte émises par la Haute Corporation.

Il s'ensuit que la Haute Corporation est en mesure de lever les trois oppositions formelles qu'elle avait formulées dans son premier avis.

\*

## **V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET AUTRES AVIS**

### **1) Avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics**

Le 23 février 2021, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a émis son avis au projet de loi sous rubrique.

Elle salue que l'introduction de la facturation électronique permette aux entreprises de simplifier leurs procédures liées à l'émission et au traitement de factures. Vu que la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas d'autres remarques à formuler, elle est en mesure de marquer son accord avec le texte lui soumis pour avis.

### **2) Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises**

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (ci-après « SYVICOL ») a émis un premier avis en date du 19 avril 2021.

Le SYVICOL donne son accord au présent projet de loi tout en formulant quelques remarques ponctuelles.

Tout d'abord, il juge nécessaire de préciser à l'article 1<sup>er</sup>, point 1<sup>o</sup>, dans sa teneur initiale, les « conditions » qu'une facture électronique doit remplir pour être considérée comme telle. Afin d'éviter toute confusion sur la recevabilité des factures électroniques, le SYVICOL émet une proposition de texte pour modifier la disposition en question.

Concernant l'article 3, le SYVICOL salue que les communes et les organismes de droit public qui disposent, selon la définition du projet de loi, d'une personnalité juridique propre, pourront établir leur propre point d'accès au réseau de livraison commun pour la réception automatisée de factures électro-

niques. Il espère toutefois que les communes auront toujours, le cas échéant, la possibilité de se joindre au réseau commun par le point d'accès mis à disposition par le CTIE.

Le SYVICOL estime que les délais prévus pour la mise en œuvre des applications de facturation électronique dans le secteur communal ne sont pas réalisables. Sachant que la future loi s'appliquera non seulement aux communes, mais aussi aux syndicats de communes, aux groupements d'intérêt économique (ci-après « GIE »), aux offices sociaux et aux hospices civils, le SYVICOL juge nécessaire de reporter l'entrée en vigueur de l'obligation d'utiliser le réseau de livraison commun.

Bien que le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (ci-après « SIGI ») ait déjà commencé à développer une solution propre permettant aux communes de recevoir des factures électroniques, le SYVICOL estime qu'il faudra plus de temps pour sensibiliser les parties prenantes et pour gérer les changements administratifs. Il salue toutefois que l'utilisation de la facturation électronique s'inscrit dans une optique de simplification administrative et de protection de l'environnement, sachant que l'utilisation du papier sera fortement réduite.

Il se félicite que le projet de loi permet de continuer et d'intensifier les efforts du gouvernement en vue de numériser les démarches administratives du secteur public. À son avis, le recours à la facturation numérique apportera de nombreux avantages pour les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, dont font partie les communes. Le nouvel outil permettrait non seulement de réduire les coûts de traitement et d'accélérer l'acquittement des factures, mais aussi de combattre la fraude fiscale via un contrôle total des flux de facturation.

Enfin, le SYVICOL réitère sa demande de longue date concernant l'introduction d'une base légale pour la signature électronique au niveau des administrations communales. À son avis, les procédures actuelles de signature pour les factures communales prennent trop de temps et constituent un frein pour la simplification administrative des démarches de paiement.

### **3) Avis de la Chambre de Commerce**

La Chambre de Commerce a émis son avis en date du 30 avril 2021.

Elle marque son accord avec le projet de loi sous rubrique et félicite les auteurs pour leurs efforts en matière de promotion de la facturation électronique. Elle estime notamment que la généralisation de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession permettra de simplifier et d'accélérer la procédure de facturation tout en réduisant les coûts pour les entreprises.

La Chambre de Commerce demande toutefois de prolonger les délais prévus pour la mise en œuvre des obligations de facturation électronique afin d'éviter des contraintes financières supplémentaires pour les entreprises affaiblis par la crise sanitaire actuelle. Elle explique notamment que l'adoption de nouvelles technologies de facturation nécessite plusieurs démarches en amont qui sont liées à des coûts non-négligeables, telles que la sensibilisation et la formation du personnel et les changements en *back office*. Elle se demande par ailleurs si des délais de mise en œuvre trop brefs peuvent avoir un impact négatif sur la compétitivité des entreprises qui ne pourront pas s'adapter à temps utile.

Au vu de ces considérations, la Chambre de Commerce propose de remplacer les délais fixes de mise en œuvre de l'obligation d'émettre des factures électroniques par des périodes transitoires fixées à partir de l'entrée en vigueur de la future loi. Elle demande en outre de préciser dans le texte si les dispositions de l'article 4 s'appliqueront uniquement aux contrats conclus après l'entrée en vigueur de la future loi ou également aux contrats déjà en cours à cette date.

Enfin, la Chambre de Commerce estime que le futur article 4<sup>ter</sup>, paragraphe 2, relatif à la mise en place des dispositions techniques et solutions techniques alternatives devrait être applicable à une date préalable à l'entrée en vigueur de l'article 4<sup>bis</sup>.

### **4) Avis complémentaire du SYVICOL**

Le 31 mai 2021, le SYVICOL a émis un avis complémentaire au projet de loi sous rubrique afin de clarifier sa remarque formulée dans son premier avis du 19 avril 2021 concernant l'entrée en vigueur de la nouvelle obligation d'émettre des factures électroniques dans le cadre de transactions B2G.

Pour rappel, le SYVICOL avait demandé de reporter la date prévue pour l'entrée en vigueur du nouvel article 4<sup>bis</sup> de la loi du 16 mai 2019 afin de permettre aux communes de prendre les dispositions nécessaires pour assurer un traitement automatisé de l'ensemble des factures entrantes.

Dans son avis complémentaire, le SYVICOL souligne que les communes ont certes respecté l'obligation de réception et de traitement de factures électroniques, qui existent à leur égard depuis le 18 avril 2020 suivant l'article 6 de la loi du 16 mai 2019. Néanmoins, il reste d'avis que les acteurs du secteur communal ne sont pas encore prêts à se conformer aux nouvelles obligations du projet de loi et à réceptionner l'intégralité de leurs factures sous forme électronique. Il explique à cet endroit que de nombreux travaux de préparation, tels que la formation du personnel communal et la mise en place d'une solution automatisée pour la réception et le traitement de factures électroniques, devront être terminés avant de pouvoir satisfaire aux nouvelles exigences légales.

Le SYVICOL remarque qu'il faudra également donner assez de temps aux entreprises pour préparer leur transition vers la facturation électronique afin d'éviter des problèmes au niveau de leur comptabilité.

Finalement, il invite le ministère de l'Intérieur à discuter sur les éventuelles adaptations qu'il faudra faire au niveau du contrôle de la comptabilité des communes.

### 5) Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers a émis son avis en date du 11 juin 2021.

Elle salue que le texte entend promouvoir le recours à la facturation électronique sur les marchés publics ainsi que la digitalisation des processus y rattachés. Elle souligne à cet endroit que les objectifs du projet de loi sont parfaitement alignés avec sa propre politique de digitalisation menée via sa marque « Ydé » et son service « eHandwerk ». Elle note par ailleurs que le texte permet de fortifier le marché intérieur européen et d'avancer vers une administration électronique plus moderne et plus efficiente, tel que prévue par la directive 2014/55/UE.

La Chambre des Métiers marque son accord avec les dispositions de l'article 3 qui prévoient « qu'un seul et même réseau de livraison, appelé réseau de livraison commun, est à utiliser par tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices pour la réception automatisée de factures électroniques ». À son avis, une multiplication de solutions informatiques rendrait la facturation électronique difficilement gérable et plus onéreuse.

Elle estime toutefois que la phase transitoire prévue pour la mise en œuvre de la facturation électronique est trop courte, d'autant plus que les entreprises ont d'autres priorités dans la situation de crise actuelle liée à la pandémie Covid-19. Vu que l'implémentation des applications de facturation électronique est liée à des coûts non négligeables, la Chambre des Métiers demande de prolonger les délais mentionnés à l'article 4, point 2. À son avis, un échéancier trop court risquerait de surcharger et de défavoriser les petites entreprises. Dans ce contexte, elle propose en outre d'offrir des séances de formation ou de sensibilisation au sujet de la facturation électronique via son service « eHandwerk ».

Finalement, elle soulève une erreur au sujet de la définition d'une PME qui devrait être adaptée à celle de la législation européenne. C'est ainsi qu'elle émet une proposition de texte visant à modifier l'article 4, point 2.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup> – modification de l'article 2 de la loi du 16 mai 2019 ...*

L'article 1<sup>er</sup>, dans sa teneur initiale, visait à modifier l'article 2 de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession apportant et précisant quelques définitions. Suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 22 juin 2021, explicitée ci-dessus, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communication insère, par le biais d'amendements parlementaires du 2 juillet 2021, un article 1<sup>er</sup> nouveau précédant l'article 1<sup>er</sup> initial devenant, ainsi, l'article 2 nouveau.

L'article 1<sup>er</sup> nouveau procède à la suppression du terme « électroniques » à chaque occurrence à l'article 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État, déclare, dans son avis complémentaire du 26 octobre 2021, pouvoir lever l'opposition formelle émise au sujet de l'article 2, dans sa teneur initiale.



**Article 2 – insertion d’un nouvel article 4bis dans la loi du 16 mai 2019 ...**

L’article 2, dans sa teneur initiale, prévoyait l’insertion d’un article 4bis dans la loi du 16 mai 2019 précitée concernant l’émission et la transmission des factures électroniques. Suite à l’introduction du nouvel article 1<sup>er</sup>, l’article 1<sup>er</sup> initial devient le nouvel article 2.

Le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, s’oppose formellement à l’article 2, dans sa teneur initiale, du présent projet de loi en ce que l’article 4bis de la loi du 16 mai 2019 précitée, à insérer par le présent projet de loi, dépasse le cadre tracé par l’article 1<sup>er</sup> de la même loi. Le champ d’application de la loi susmentionnée se restreint aux « factures électroniques » émises à l’issue de l’exécution d’un marché public ou d’un contrat de concession, tandis que le nouvel article 4bis est censé s’appliquer à toute facture. Il s’ensuit que l’insertion dudit article 4bis dans la loi du 16 mai 2019 nécessite une modification du dispositif de cette dernière.

L’article 2 nouveau vise, ainsi, à modifier l’article 2 de la loi du 16 mai 2019 susmentionnée.

*Point 1°*

Le point 1° modifie la définition de la notion « facture électronique » dans la loi visée afin d’y inclure les demandes de paiement équivalentes et les documents ou messages qui modifient la facture initiale sous condition que ceux-ci remplissent les exigences prévues à la même disposition concernant les factures.

*Point 2°*

Le point 2° vise à remplacer le point final de la disposition par un point-virgule au vu de l’ajout de deux définitions au point suivant.

*Point 3°*

Le point 3°, dans sa teneur initiale, ajoute un point 10° nouveau à la disposition de la loi du 16 mai 2019 précitée concernant la définition des termes « opérateurs économiques ».

Le Conseil d’État, dans un avis du 22 juin 2021, s’interroge sur l’utilité de cette définition en ce que celle-ci s’avère fort large par rapport à l’objectif poursuivi. Partant, la Haute Corporation propose de rendre le dispositif applicable spécifiquement à l’adjudicataire et au titulaire du contrat de concession, non à l’ensemble des entreprises actives sur le marché.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de maintenir la présente disposition en ce que, d’une part, elle figure, sous forme similaire, dans la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics et que d’autre part, elle correspond aux organismes effectivement visés.

Le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, propose également de regrouper les définitions contenues dans les points 3°, 4° et 5° dans un point 3° unique.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications procède au regroupement proposé ; il convient de noter que seuls les points 3° et 5° initiaux feront l’objet du nouveau point 3° en ce que la définition de la notion d’« organismes de droit public », prévue au point 4° initial, sera radiée du texte.

En ce qui concerne la définition de la notion de « réseau de livraison », dorénavant intégrée dans le point sous rubrique, le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, soulève la question de la nécessité de la présente définition en ce que les éléments repris dans la définition figurent également à l’article 4ter, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3°, à insérer dans la loi du 16 mai 2019 évoquée ci-dessus.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de maintenir la définition de « réseau de livraison » à l’article contenant les définitions.

*Ancien point 4°*

Le point 4°, dans sa teneur initiale, définissait la notion d’« organismes de droit public ».

Le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, constate que cette notion n’est pas utilisée dans le dispositif et en demande, par conséquent, la suppression.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications suit l’avis du Conseil d’État et procède à la suppression de ladite définition.

*Ancien point 5°*

Le point 5°, dans sa teneur initiale, définissait la notion de « réseau de livraison ». Or, suite au remaniement au niveau du point 3° du présent article, la présente définition y est intégrée.

**Article 3 – insertion d’un nouvel article 4bis et 4ter dans la loi du 16 mai 2019 ....**

L’article 3, dans sa teneur initiale, prévoyait l’insertion d’un article 4ter dans la loi du 16 mai 2019 précitée concernant les solutions techniques disponibles. Suite à l’introduction de l’article 1<sup>er</sup> nouveau, l’article 3 contient désormais également les dispositions de l’article 2 initial visant à insérer un nouvel article 4bis dans la loi du 16 mai 2019 susvisée. En effet, le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, considère que les dispositions qui visent à insérer les articles 4bis et 4ter dans la loi du 16 mai 2019 susmentionnée peuvent être regroupées dans un article unique.

– *Nouvel article 4bis*

*Alinéa 1<sup>er</sup>*

Comme évoqué à l’occasion du commentaire de l’article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi, les termes « toute facture » dépassent, selon le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, le cadre tracé par l’article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 mai 2019 précitée et mérite dès lors une opposition formelle de la part du Conseil d’État. La Haute Corporation propose de supprimer le terme « électroniques » aux occurrences à l’article 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 16 mai 2019 susvisée afin que l’insécurité juridique par rapport à ce qui précède soit désamorcée ; modification apportée par l’article 1<sup>er</sup> nouveau.

*Alinéa 2*

Le Conseil d’État, dans son avis du 22 juin 2021, note que la première phrase est superfétatoire en ce que les factures électroniques non conformes à la norme européenne seront de toute manière irrégulières en raison de l’alinéa 1<sup>er</sup> de la même disposition et donc à rejeter d’office. Il s’y ajoute que le fait qu’une facture rejetée sera « considérée comme n’ayant jamais été reçue » paraît peu conclusif en termes d’obligations qui en sont censées ressortir. Au vu de ce qui précède, le Conseil d’État demande la suppression de la première phrase de l’alinéa sous rubrique sous peine d’opposition formelle pour contrariété au principe de sécurité juridique.

Le Conseil d’État constate, de même, que la deuxième phrase de la disposition sous rubrique se présente comme étant superfétatoire en ce que la possibilité de joindre des pièces justificatives aux factures électroniques est explicitement prévu dans la norme européenne sur la facturation électronique EN 16931-1:2017, définie dans le cadre de la directive 2014/55/UE par la décision d’exécution UE 2017/1870 de la Commission du 16 octobre 2017.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications suit l’avis du Conseil d’État et procède à la suppression des phrases visées.

*Alinéa 3*

L’alinéa 3 prévoit que les marchés publics conclus dans certains contextes seront exclus du champ d’application de l’alinéa 1<sup>er</sup> du même article.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation.

– *Nouvel article 4ter*

*Paragraphe 1<sup>er</sup>*

*Alinéa 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit les critères qu’un réseau de livraison doit remplir afin qu’il puisse être utilisé aux fins prévues par la loi du 16 mai 2019 telle que modifiée.

Le Conseil d’État fait, dans son avis du 22 juin 2021, remarquer qu’il se présente peu judicieux de déterminer des critères propres à la législation luxembourgeoise au lieu de renvoyer aux cadres posés au niveau européen.

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de maintenir la disposition dans sa teneur initiale en ce que le cadre posé par l’Union européenne en la matière ne s’avère guère opérable, tandis que les critères instaurés par le présent projet de loi sont effectivement praticables.



### Alinéa 2

L'alinéa 2, dans sa teneur initiale, prévoyait que le ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions détermine par règlement grand-ducal le réseau de livraison commun.

Le Conseil d'État, dans son avis du 22 juin 2021, relève que cela viole la prescription de l'article 36 de la Constitution en ce que cette disposition s'oppose à ce qu'une loi attribue le pouvoir d'exécution de ses dispositions à une autorité autre que le Grand-Duc. Par conséquent, la Haute Corporation s'oppose formellement au libellé de l'alinéa 2 de l'article sous rubrique.

Le Conseil d'État souhaite, de plus, émettre une mise en garde quant au libellé initial de l'alinéa 2 en ce qu'un règlement grand-ducal adopté sur base d'une loi qui ne s'applique qu'en matière de marchés publics et de contrats de concession aura un champ d'application fort restrictif de manière à ce qu'un tel règlement risque d'empiéter sur une compétence attribuée par la Constitution au législateur.

Afin d'esquiver cet inconvénient éventuel, le Conseil d'État propose de reformuler la disposition de la manière suivante :

« Ce règlement grand-ducal fixe, si nécessaire ou utile, pour le réseau de livraison commun peut fixer des paramètres techniques pour le réseau de livraison commun auxquels chaque utilisateur national du réseau doit se conformer. Ces paramètres techniques peuvent notamment comporter comme les des règles à respecter en ce qui concerne l'identifiant unique à utiliser afin de permettre un adressage fiable et non équivoque des factures, paramètres auxquels chaque utilisateur national du réseau doit se conformer. ».

Dans les observations légistiques de l'avis du 22 juin 2021, le Conseil d'État propose de supprimer le terme « commun » à la suite des termes « réseau de livraison ».

La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de s'inspirer de la proposition de texte émise par le Conseil d'État sans pour autant la faire sienne entièrement. Ainsi, est supprimé le passage relevé par la Haute Corporation comme contraire à l'article 36 de la Constitution. La Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de ne pas supprimer le terme « commun » tel que proposé par le Conseil d'État parce que les concepts de « réseau de livraison » et de « réseau de livraison commun » ne sont, en fait, pas à considérer comme des synonymes et que la suppression de « commun » altérerait dès lors le sens du texte.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État déclare, dans son avis complémentaire du 26 octobre 2021, pouvoir lever l'opposition formelle.

### Alinéa 3

L'alinéa 3 prévoit que les ministres et administrations de l'État utilisent le point d'accès au réseau de livraison commun mis à disposition par le CTIE.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation.

### Alinéa 4

L'alinéa 4 prévoit que les autres pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices utilisent le point d'accès prévu à l'alinéa 3 tant qu'ils ne disposent pas d'un propre point d'accès.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation.

### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que la mise à disposition de solutions techniques alternatives non automatisées au profit d'opérateurs économiques qui ne disposent pas encore de capacités d'émission et de transmission automatisées de factures électroniques.

La disposition sous rubrique ne suscite aucune observation.

### Article 4

L'article 4 vise une entrée en vigueur différée des différentes obligations instaurées selon la taille de l'opérateur économique en question. Ainsi, les opérateurs de grande taille se verront appliquer les obligations plus tôt que ceux de moyenne, voire de petite taille. La taille de l'opérateur économique est déterminée selon les critères fixés dans le présent article se référant au total du bilan, du montant net du chiffre d'affaires et du nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne

au cours de l'exercice visé. Le texte initial prévoyait, par conséquent, que les obligations sortiraient leurs effets le 1<sup>er</sup> septembre 2021, le 1<sup>er</sup> février 2022, voire le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Suite aux observations émises par le SYVICOL et de la Chambre de Commerce, reprises par le Conseil d'État dans son avis du 22 juin 2021, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications décide de prolonger les délais prévus tout en les faisant dépendre de l'entrée en vigueur du présent projet de loi une fois voté sans pour autant en préciser une date précise. Ainsi, les obligations de l'article 4*bis* s'appliqueront cinq mois, dix mois, respectivement quinze mois après l'entrée en vigueur du présent projet de loi une fois voté, toujours selon la taille de l'opérateur économique à évaluer en fonction des critères fixés dans le texte initial.

\*

## VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Au vu de ce qui précède, la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°7750 dans la teneur qui suit :

\*

### PROJET DE LOI modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession

**Art. 1<sup>er</sup>.** À l'article 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, le mot « électroniques » est supprimé.

**Art. 2.** L'article 2 de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession est modifié comme suit :

1° Le point 1° prend la teneur suivante :

« 1° « facture électronique » : une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique, toute demande de paiement équivalente qui remplit ces mêmes conditions ou tout document ou message qui modifie la facture initiale et y fait référence de façon spécifique et non équivoque qui remplit ces mêmes conditions ; »

2° Au point 9°, le signe de ponctuation « . » est remplacé par le signe de ponctuation « ; ».

3° Sont ajoutés *in fine* les points 10° et 11° nouveaux libellés comme suit :

« 10° « opérateurs économiques » : les opérateurs économiques au sens de l'article 3, point 20, de la loi du 26 décembre 2012 sur les marchés publics de la défense et de la sécurité, au sens de l'article 5, point 2, de la loi du 3 juillet 2018 sur l'attribution de contrats de concession et au sens de l'article 3, paragraphe 2, lettre i, de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; »

« 11° « réseau de livraison » : une solution technique qui permet l'émission, la transmission et la réception automatisées de factures électroniques. »

**Art. 3.** À la suite de l'article 4 de la même loi, sont insérés les articles 4*bis* et 4*ter* nouveaux, libellés comme suit :

#### « **Art. 4*bis*. Emission et transmission des factures électroniques**

Les opérateurs économiques émettent et transmettent toute facture aux pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices sous forme de facture électronique conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique qui définit le modèle sémantique de données d'une facture électronique ainsi qu'avec l'une des syntaxes figurant sur la liste la plus récente publiée par la Commission européenne.

Si une version électronique de la facture non conforme aux exigences de l'alinéa 1<sup>er</sup> accompagne la facture électronique conforme à ces exigences, seule la facture électronique conforme aux exigences de l'alinéa 1<sup>er</sup> fait foi.

Par dérogation, les dispositions prévues à l'alinéa 1<sup>er</sup> ne s'appliquent pas aux marchés publics qui sont conclus :

- 1° dans le cadre de la coopération au développement ;
- 2° par des représentations diplomatiques ou par des consulats ;
- 3° dans le cadre de la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des expositions internationales à l'étranger ;
- 4° dans le cadre de visites d'État, de visites officielles ou de visites de travail à l'étranger.

#### **Art. 4ter. Solutions techniques**

(1) Tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices utilisent pour la réception automatisée de factures électroniques un seul et même réseau de livraison, appelé réseau de livraison commun, conforme aux critères suivants :

- 1° être interopérable et ouvert ;
- 2° être sécurisé de manière à ce que la non-répudiation ainsi que l'intégrité et la confidentialité des factures électroniques soient garanties ;
- 3° permettre à tous les opérateurs économiques d'émettre et de transmettre de manière automatisée toutes leurs factures électroniques à destination de tous les pouvoirs adjudicateurs et de toutes les entités adjudicatrices sans devoir mettre en place des solutions spécifiques avec des exigences techniques particulières pour différents pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices ;
- 4° permettre non seulement aux opérateurs économiques d'émettre et de transmettre de manière automatisée des factures électroniques à destination de tous les pouvoirs adjudicateurs et de toutes les entités adjudicatrices, mais aussi d'émettre et de transmettre de manière automatisée des factures électroniques à destination de tous les autres opérateurs économiques qui utilisent le même réseau de livraison et de recevoir, de manière automatisée, des factures électroniques de tous les pouvoirs adjudicateurs, de toutes les entités adjudicatrices et de tous les autres opérateurs économiques qui utilisent ce même réseau de livraison ;
- 5° être par défaut transfrontalier, c'est-à-dire permettre par défaut de manière automatisée l'émission, la transmission et la réception transfrontalières dans les deux sens de factures électroniques entre tous les utilisateurs du réseau de livraison dans les États membres et des États non membres de l'UE ;
- 6° permettre par défaut de manière automatisée l'émission, la transmission et la réception, non seulement de factures électroniques, mais aussi d'autres types de documents dans un format structuré et standardisé et plus particulièrement des types de documents spécifiques aux procédures des marchés publics, de la facturation et du paiement ;
- 7° utiliser par défaut un format d'échange pour les factures électroniques conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique qui définit le modèle sémantique de données d'une facture électronique ainsi qu'avec l'une des syntaxes figurant sur la liste la plus récente publiée par la Commission européenne.

Sur base des critères définis à l'alinéa 1<sup>er</sup>, un règlement grand-ducal détermine le réseau de livraison commun qui devra être utilisé par tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices pour la réception automatisée de factures électroniques. Ce règlement grand-ducal peut fixer des paramètres techniques pour le réseau de livraison commun auxquels chaque utilisateur national du réseau se conforme. Ces paramètres techniques peuvent comporter des règles à respecter en ce qui concerne l'identifiant unique à utiliser afin de permettre un adressage fiable et non équivoque des factures.

Les ministères et administrations de l'État utilisent le point d'accès au réseau de livraison commun mis à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État.

Les autres pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices utilisent, pour recevoir les factures électroniques concernées, le point d'accès au réseau de livraison mis à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État tant qu'ils ne disposent pas d'un propre point d'accès.

(2) Pour répondre aux besoins des opérateurs économiques qui ne disposent pas encore de capacités d'émission et de transmission automatisées de factures électroniques via le réseau de livraison, des solutions techniques alternatives non automatisées qui ne permettent que l'émission et la transmission manuelles et individuelles de factures électroniques conformes aux exigences de l'article 4bis, alinéa 1<sup>er</sup>, sont mises à disposition des opérateurs économiques.

Un règlement grand-ducal détermine les solutions techniques alternatives non automatisées. »

**Art. 4.** À l'article 6 de la même loi, dont le texte actuel formera le paragraphe 1<sup>er</sup>, il est ajouté un paragraphe 2 rédigé comme suit :

« (2) L'article 4bis s'applique cinq mois après l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

Par dérogation à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les opérateurs économiques :

1<sup>o</sup> appliquent l'obligation énoncée à l'article 4bis, dix mois après l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession au plus tard, à la condition de ne pas dépasser à la date de clôture du bilan de l'année 2019, les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- a) total du bilan : 20 millions d'euros ;
- b) montant net du chiffre d'affaires : 40 millions d'euros ;
- c) nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice : 250.

2<sup>o</sup> appliquent l'obligation énoncée à l'article 4bis, quinze mois après l'entrée en vigueur de de la loi du [...] modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession au plus tard, à la condition de ne pas dépasser à la date de clôture du bilan de l'année 2019, les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- a) total du bilan : 4,4 millions d'euros ;
- b) montant net du chiffre d'affaires : 8,8 millions d'euros ;
- c) nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice : 50.

3<sup>o</sup> appliquent l'obligation énoncée à l'article 4bis, quinze mois après l'entrée en vigueur de la loi du [...] modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession au plus tard s'il leur est matériellement impossible de fournir, pour l'année 2019, les limites chiffrées d'au moins un des trois critères visés respectivement au point 1<sup>o</sup>, lettres a) à c) et au point 2<sup>o</sup>, lettres a) à c). »

Luxembourg, le 22 novembre 2021

*Le Président-Rapporteur,*  
Guy ARENDT