

N° 8089⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

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 COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.9.2024)

La Chambre de Commerce avait commenté, dans son avis du 30 mars 2023 (ci-après l'« Avis Initial »), le projet de loi n°8089 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 (ci-après le « Projet de loi ») et le projet de règlement grand-ducal fixant certaines modalités d'application de la loi relative à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique (ci-après le « Projet de règlement »).

Pour rappel, le Projet de loi a pour objet d'introduire un cadre légal autorisant le recours à la signature électronique et au cachet électronique pour les actes en matière administrative. Le Projet de règlement vise à réglementer les propriétés technologiques et les standards d'interopérabilité requis par la plateforme sécurisée (et toute plateforme équivalente) hébergeant les actes publics.

Le Projet de loi a fait l'objet de neuf amendements parlementaires déposés le 22 mai 2024, à la suite des avis émis par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics le 12 décembre 2022, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises le 6 février 2023, la Chambre de Commerce le 30 mars 2023 et le Conseil d'Etat le 12 mars 2024. Ces amendements concernent le Projet de loi uniquement.

En bref

- La Chambre de Commerce prend note des amendements parlementaires visant à se conformer à l'avis du Conseil d'Etat en date du 12 mars 2024, mais renvoie à son Avis Initial dont les revendications restent d'actualité.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve de ses commentaires.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements parlementaires modifient le Projet de loi prenant en considération des propositions du Conseil d'Etat dont certaines formulées sous peine d'opposition formelle.

Selon le Conseil d'Etat, le Projet de loi est complexe car il vise à régler dans un même texte la signature électronique des actes en matière administrative, les échanges par la voie électronique entre les administrés et l'administration ainsi que les échanges électroniques interinstitutionnels. La Chambre de Commerce avait également souligné le manque de clarté des dispositions relatives aux échanges électroniques et les risques probables de confusion pour les administrés.

Pour simplifier et clarifier selon l'avis du Conseil d'Etat, le Projet de loi amendé traitera uniquement de la signature électronique des actes en matière administrative.

Par ailleurs, les définitions nombreuses et imprécises du Projet de loi ont été retirées par les amendements parlementaires qui proposent désormais une définition générale et large conforme au droit administratif général selon l'avis du Conseil d'Etat. La Chambre de Commerce avait aussi relevé les difficultés posées par les définitions proposées dans le Projet de loi.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant les amendements 1 et 2

Ces amendements modifient l'article 1 initial du Projet de loi en réduisant et simplifiant cet article relatif aux définitions qui se lit à présent de cette manière :

« Les autorités administratives et les entités exerçant une activité administrative peuvent signer ou cacheter électroniquement l'ensemble des actes relatifs à l'exercice de leur activité. Les administrés peuvent signer électroniquement tout acte qu'ils adressent à une autorité administrative ou à une entité exerçant une activité administrative ».

Cette nouvelle formulation vise à apporter la simplification préconisée par le Conseil d'Etat afin d'éviter un enchevêtrement des définitions tant par rapport au champ d'application personnel que matériel du texte. Ainsi, il est désormais seulement fait référence aux « autorités administratives » et aux « entités exerçant une activité administrative », aux « administrés » et aux « actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative ».

La Chambre de Commerce avait également relevé les difficultés de compréhension et d'application du texte résultant de la présence de multiples notions se superposant telles que les « actes en matière administrative », « actes administratifs » et « autres actes relatifs à l'exercice d'une activité administrative ».

Toutes les définitions initialement proposées ont ainsi été supprimées (« actes publics, acte émanant des administrés, actes en matière administrative, autorité administrative, autres entités, original, copie, identifiant numérique, transmission par voie électronique ») au profit du libellé général mentionné ci-dessus. Les auteurs des amendements parlementaires ont cependant précisé en commentaire que les « autres entités » (Chambres des Députés, Conseil d'Etat et Chambres professionnelles) étaient incluses dans les notions « d'autorités administratives » ou « d'entités exerçant une activité administrative ».

Concernant l'amendement 3

L'amendement 3 modifie l'article 3 initial devenu l'article 2 nouveau afin de prendre en compte l'observation du Conseil d'Etat quant au fait que le libellé initial revenait à restreindre le recours à la signature électronique au seul cas où la loi ou le règlement prévoirait expressément l'apposition d'une signature électronique, ce qui n'était certainement pas la volonté des auteurs du Projet de loi. Cette erreur de rédaction est rectifiée dans l'article 2 nouveau.

Par ailleurs, l'amendement parlementaire prévoit l'insertion d'un nouveau paragraphe prévoyant que « lorsqu'une signature est nécessaire à la perfection d'un acte adressé à une autorité administrative ou par une entité exerçant une activité administrative, la signature électronique apposée par un administré doit correspondre à une signature qualifiée ». La Chambre de Commerce précise qu'il conviendrait d'ajouter le terme « électronique » omis entre les termes « signature » et « qualifiée », soit « la signature électronique apposée par un administré doit correspondre à une signature électronique qualifiée ».

Concernant l'amendement 4

L'amendement 4 prévoit la suppression de l'article 4 initial qui concernait la transmission des actes par voie électronique entre administrations et administrés ainsi que les échanges interinstitutionnels. Le Conseil d'Etat s'était en effet formellement opposé à cet article qui comportait trop d'imprécisions et de lacunes créant une insécurité juridique.

La Chambre de Commerce avait également pointé le besoin de clarification de cet article qui ne permettait pas de déterminer qui de l'administré ou de l'administration avait le choix du mode de transmission.

Le Conseil d'Etat conseillait dans son avis de mettre en place un cadre légal plus étoffé et exhaustif déterminant les conditions et modalités spécifiques applicables aux échanges, en s'inspirant notamment de la législation française. La Chambre de Commerce ne peut qu'approuver un tel amendement.

Les transmissions électroniques feront l'objet d'un dispositif distinct.

Concernant l'amendement 5

L'amendement 5 modifie l'article 5 initial qui devient l'article 3 nouveau. Il prévoit notamment que tout acte administratif signé ou cacheté électroniquement adressé à un administré contient un identifiant numérique ayant comme finalités la vérification de son authenticité ainsi que la conservation de la preuve qu'une signature et/ou un cachet électronique y a été apposé.

En outre la durée de 30 ans pour la conservation des actes a été maintenue. Face à l'opposition du Conseil d'Etat par rapport au principe de limitation de la durée de conservation, les auteurs de l'amendement parlementaire précisent que le délai de 30 ans correspond au délai de prescription de droit commun et vise à permettre aux administrés de verser les preuves nécessaires pour faire valoir leurs droits dans les mêmes conditions que s'ils avaient à leur disposition un original sous format papier, ce qui permettrait une égalité de traitement de tous les administrés indifféremment du format de l'acte.

La Chambre de Commerce est d'accord sur le principe de permettre le respect du délai de prescription de droit commun et d'assurer l'égalité de traitement. Elle se demande cependant si un tel délai peut s'appliquer uniformément à tous les types d'actes. Elle se rapporte ainsi à l'avis de la CNPD eu égard au respect des dispositions relatives au RGPD.

Elle rappelle par ailleurs conformément à son avis la nécessité de préciser le point de départ de la durée de 30 ans.

Concernant l'amendement 6

Il supprime l'article 6 initial devenu superflu compte tenu de la modification des articles 1^{er} et 2 initiaux.

Concernant l'amendement 7

L'amendement 7 adapte les termes par rapport à la suppression des définitions prévues à l'article 1^{er} et il indique que la plateforme permettra l'apposition et la lecture de l'identifiant numérique, de vérifier l'authenticité de la signature et/ou cachet électronique, de conserver les actes signés contenant un identifiant numérique ainsi que d'y accéder, ce qui est conforme aux observations du Conseil d'Etat.

Concernant l'amendement 9

L'amendement 9 modifie l'article 8 devenant l'article 6, pour tenir compte de la suppression des définitions initialement prévues à l'article 1 initial.

Sous réserve des commentaires exposés ci-avant, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis. Elle renvoie également pour autant que de besoin vers les commentaires formulés dans son Avis Initial qui restent d'actualité quant notamment :

- au besoin de clarifications sur les modalités de preuve en justice,
- le cas de la pluralité de signataires et de signatures qui risqueraient d'être porteur d'insécurité juridique en cas de régime hybride de signature,
- le point de départ de la durée d'accès à l'acte électronique de 30 ans et
- les garanties de sécurité et de fiabilité de la plateforme.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis, sous réserve de ses commentaires.

