



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TO/PR

P.V. ECO 28

Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 17 juillet 2014

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2014 et du 3 juillet 2014
2. COM(2014)344: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la diffusion de données satellitaires d'observation de la Terre à des fins commerciales
 - Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (le délai expire le 10 septembre 2014)
3. 6543 Projet de loi relatif à l'archivage électronique et modifiant la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier
 - Rapporteur : Monsieur Franz Fayot
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Divers (visite du « Luxembourg Freeport »)

*

Présents : M. André Bauler, Mme Simone Beissel, Mme Tess Burton, M. Félix Eischen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Emile Eicher, M. Roy Reding, M. Claude Wiseler

M. Marc Serres, M. Raymond Faber, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 20 mars 2014 et du 3 juillet 2014

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

2. COM(2014)344: Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la diffusion de données satellitaires d'observation de la Terre à des fins commerciales

- Contrôle du respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (le délai expire le 10 septembre 2014)

Le représentant du Ministère résume le contenu de la proposition de directive sous rubrique.

La qualité des images délivrées par des satellites d'observation de la terre se définit en fonction de leur résolution. D'ores et déjà, les plus récents satellites d'espionnage sont capables de fournir des images d'objets sur terre avec une résolution d'un ordre de grandeur de 30 cm. La prochaine génération devrait parvenir à une résolution d'un ordre de grandeur d'un centimètre.

Une plus grande résolution permet d'offrir davantage de services commerciaux. Ce marché émergent de services liés à une diffusion commerciale de données satellitaires à haute résolution (DSHR) soulève toutefois la question du traitement de ces données potentiellement sensibles.

A ce jour, trois Etats membres (Allemagne, France et Italie) ont mis en place des systèmes réglementaires tendant à permettre un emploi commercial de ces données tout en évitant des dangers sécuritaires notamment. D'autres Etats membres, comme le Royaume-Uni et l'Espagne, sont sur le point de mettre au point des capacités technologiques DSHR. D'autres pourraient suivre la même voie.

Face à cette évolution et compte tenu des différences et contradictions inhérentes à des initiatives réglementaires individuelles prises ou susceptibles d'être prises par les Etats membres confrontés à cette problématique, la présente proposition de directive entend mettre en place un cadre cohérent au niveau de l'Union européenne afin d'éviter des entraves au développement du marché des DSHR liées à l'émergence d'un cadre réglementaire de plus en plus fragmenté.

D'un point de vue du principe de la subsidiarité, la présente initiative est à saluer par le Luxembourg. Elle vise à assurer le principe de la libre circulation au sein du marché unique dans le domaine des données satellitaires en définissant une manière commune de procéder pour cette diffusion et elle distingue entre les données satellitaires à basse résolution et à haute résolution, sur la base des définitions techniques proposées. La proposition établit également une manière commune de procéder, qui repose sur des transactions et des métadonnées, pour l'évaluation de la diffusion des données satellitaires à haute résolution, et elle prévoit des procédures transparentes, tout en laissant au Luxembourg la liberté de régler tous les aspects non traités, conformément à ses traditions réglementaires nationales. Le contrôle même des données reste aux mains des Etats membres. Cette proposition de directive concourt à la politique économique du Luxembourg poursuivie ces dernières années dans le secteur de l'industrie spatiale. Cette politique vise à augmenter les services offerts au Luxembourg liés à l'exploitation de l'espace et à mettre à fruit l'héritage de la SES.

En prenant cette initiative, il est évident que la Commission européenne est dans son rôle. Il est, en effet, difficilement imaginable qu'individuellement les Etats membres parviennent à mettre en place un tel cadre réglementaire cohérent pour l'ensemble de l'Union. Le texte semble également en phase avec le principe de la proportionnalité, les mesures proposées sont en adéquation avec les problèmes à résoudre et sont aptes à réaliser les objectifs de cette initiative législative.

Ainsi, un contrôle préliminaire de la sensibilité des données à haute résolution destinées à diffusion est prévu. Il s'agit d'un système de contrôle quasi automatique et peu bureaucratique. Seulement, lorsque les données ne passent pas cette première procédure de vérification, une seconde étape est prévue où ces données sont examinées de manière plus détaillée en vue de l'autorisation de leur diffusion. A cette fin une autorité nationale compétente est à désigner.

Débat :

Les questions et interventions des parlementaires permettent de préciser les points qui suivent :

- **Implications pour l'économie luxembourgeoise.** L'économie luxembourgeoise n'est – à ce stade – pas directement concernée par cette proposition de directive. Les activités de la société SES ne relèvent pas du champ d'application de ce texte. Son réseau de satellites est destiné à la communication de données et non à l'observation de la terre. Il est vrai que cette société pourrait diversifier ses activités, de sorte que l'Etat luxembourgeois serait alors confronté à ces questions.

Indépendamment de ladite éventualité, un fournisseur de données satellitaires à haute résolution pourrait à chaque moment s'établir au Luxembourg. Ainsi, une filiale française d'un groupe italien actif dans ce domaine¹ examine actuellement l'opportunité de s'installer au Luxembourg. Une fois établie au Luxembourg, il ne peut être exclu que cette société se dote d'une antenne permettant de capter ses données satellitaires pour les employer à des fins commerciales. Dans ce cas de figure, l'Etat luxembourgeois serait dans l'obligation d'assurer un contrôle tel que prévu par cette proposition de directive. L'évolution indiquée serait toutefois saluée par le Gouvernement. L'établissement d'une telle société au Luxembourg couronnerait les efforts de la politique économique dans ce domaine en ce qu'il permettrait d'obtenir la masse critique nécessaire pour stimuler fortement le développement de ce secteur. L'Etat appuie ces entreprises. A terme, l'adoption de cette proposition de directive favoriserait la diversification économique du Luxembourg ;

- **Protection des données relevant de la vie privée.** Puisque la directive semble principalement préoccupée de la protection des données sensibles d'un point de vue militaire, des députés, renvoyant tant à de récents arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne² qu'aux critiques concernant certains aspects des services *Google Maps* et *Street View*, se demandent comment la proposition de directive entend assurer la protection de données sensibles à caractère privé.

Il est confirmé que, tel que proposé, la directive vise à protéger la sécurité nationale et reste muette par rapport aux questions relevant de la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel. La finalité de cette proposition de directive est de stimuler ce marché en supprimant certaines entraves tout en veillant à ne pas créer des risques sécuritaires.

Renvoyant aux réunions jointes des 2 et 16 juillet 2014 de la Commission juridique et de la commission parlementaire compétente pour les Communications, des

¹ COSMO-SkyMed : un système dit « dual use » qui est employé tant à des fins militaires que civils.

² C-293/12 – Digital Rights Ireland et Seitlinger e.a. ; C-131/12 – Google Spain et Google

intervenants estiment que la commercialisation d'images satellitaires à haute résolution crée également des risques touchant au respect de la vie privée des citoyens. Un cadre légal européen protégeant les personnes physiques d'abus potentiels liés à l'emploi de telles données fait toujours défaut. Ces intervenants suggèrent d'intervenir quand même dans la présente procédure en soulevant l'aspect de la protection des données sensibles d'un point de vue de la vie privée ;

- **Procédure législative.** Il est rappelé que l'intervention dans la procédure communautaire moyennant un avis politique n'est pas soumise au respect d'un délai de réaction, tandis que le délai de huit semaines pour intervenir par un avis motivé dans le cadre de la procédure de contrôle du respect des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité expire le 10 septembre 2014.

Un pronostic sur la date d'adoption de ce texte est difficile. Le document COM(2014)344 n'a été publié que le 17 juin 2014. Au niveau du groupe de travail du Conseil, une seule discussion concernant ce dossier a eu lieu et s'est arrêtée à l'analyse de l'étude d'impact. Tandis que l'Allemagne fait preuve d'une position très favorable à cette initiative, d'autres Etats membres comme la France et la Grande-Bretagne affichent une attitude plus critique. Rien ne porte cependant à croire que cette initiative échouera.

Une concertation de l'Economie avec le Service des Médias et des Communications du Ministère d'Etat a eu lieu, sans qu'une critique fondamentale n'a été émise. D'autres concertations avec la Défense notamment sont envisagées.

Les députés invitent le représentant du Ministère à solliciter également l'avis de la Justice et de la Commission nationale pour la protection des données.

Conclusion :

Monsieur le Président constate que la Commission de l'Economie salue, quant au fond, cette proposition de directive et ne voit pas d'incompatibilités par rapport aux principes de la subsidiarité et de la proportionnalité. Elle critique néanmoins que ce texte reste muet concernant la problématique de la protection des données à caractère personnel. Partant, elle interviendra moyennant un avis politique dans le sens discuté auprès des institutions communautaires.

3. 6543 Projet de loi relatif à l'archivage électronique et modifiant la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

L'auteur du projet de loi fait distribuer un tableau synoptique regroupant le dispositif déposé, les observations du Conseil d'Etat et les propositions d'amendements du Ministère.

Entretemps, une solution au problème principal, soulevé par une opposition formelle du Conseil d'Etat, a pu être élaborée.

La certification des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation (PSDC) par un certificateur repose, en effet, sur un référentiel technique³ élaboré par l'ILNAS, administration également appelée à assurer la surveillance des PSDC et de vérifier « le

³ Un exemplaire de cette documentation technique dépassant une centaine de pages et mis à jour en permanence est montré aux membres de la commission.

sérieux » tant du certificateur⁴ respectif que de la certification avant que le prestataire n'ait droit au titre de PSDC et soit repris sur un relevé afférent publié par l'ILNAS. Le Conseil d'Etat critique cette confusion des rôles dans une même institution et s'oppose également à la forme du référentiel technique qui, *de facto*, aurait le caractère d'une norme réglementaire sans qu'aucun recours contre les décisions basées sur ce référentiel ne soit prévu ou possible.

La solution que le Ministère entend proposer à la Commission de l'Economie est de prévoir un règlement grand-ducal à article unique reprenant le référentiel évoqué en tant qu'annexe. Il s'agit de s'assurer la nécessaire flexibilité procédurale afin de pouvoir actualiser à intervalles réguliers ce référentiel technique.

Une discussion, sans conclusion, sur cette façon de procéder s'ensuit.

En vertu d'obligations communautaires dans ce domaine, l'ILNAS devra notifier ce règlement grand-ducal, la forme légale et le contenu du référentiel technique ayant changé, à la Commission européenne ce qui a pour corollaire l'observation d'une nouvelle période de « stand still » de trois mois. Cette notification devrait avoir lieu début août. A noter que lors de la première notification et période de « stand still », aucun autre Etat membre n'a signalé travailler à une norme semblable.

*

Intitulé

La Commission de l'Economie fait sien l'intitulé proposé par le Conseil d'Etat.

Article 1^{er}

Le premier article du dispositif a pour objet de cerner le champ d'application de la loi.

Le Conseil d'Etat note que le premier paragraphe de cet article est dépourvu de valeur normative et en demande la suppression.

La Commission de l'Economie constate que, effectivement, ce paragraphe se limite « à évoquer de façon sommaire les objectifs que le projet de loi est censé développer et détailler dans les articles subséquents. ».

Toutefois, la suppression de ce paragraphe aurait pour conséquence que la future loi commencerait avec une disposition négative, précisant que le simple stockage de données sous forme numérique n'est pas visé par ce cadre légal. La teneur plutôt explicative du premier paragraphe contribue, par ailleurs, à la compréhensibilité de la future loi. En appliquant la même rigueur d'analyse au second paragraphe, celui-ci devrait également être supprimé. Partant, la commission décide de maintenir le premier paragraphe.

Un intervenant se heurtant au terme « préciser » du paragraphe maintenu, la commission décide en outre d'amender ce premier paragraphe et de remplacer ledit terme par un verbe plus approprié comme « fixer (les conditions) » ou « déterminer » voire « établir ».

⁴ Actuellement aucun certificateur pour ce genre d'activités n'existe au Luxembourg. L'ILNAS devrait accréditer un éventuel certificateur luxembourgeois. Pour des certificateurs étrangers, l'ILNAS vérifie s'ils sont accrédités auprès de son institution homologue respective à l'étranger (reconnaissance mutuelle des accréditations).

Article 2

L'article 2 regroupe les définitions nécessaires à une compréhension correcte du dispositif légal.

La Commission de l'Economie reprend tant le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour la phrase introductive de cet article que l'énumération des définitions en lettres alphabétiques.

Une discussion s'ensuit au sujet de l'observation du Conseil d'Etat visant la **définition de la « conservation »** donnée qui s'écarte de celle reconnue par les dictionnaires, de sorte que le Conseil d'Etat préconise la désignation de « conservation de documents numériques ». La commission se heurte à la lourdeur de l'expression préconisée et qui serait à appliquer tout au long du dispositif. En alternative, elle propose la désignation de « conservation électronique » à l'image de l'expression de « signature électronique » déjà employée de manière courante dans d'autres textes.

En ce qui concerne l'alignement du « libellé de la définition à la rédaction de l'article 1322-2 du Code civil », la commission suit à nouveau le Conseil d'Etat, sauf à reformuler l'expression de « copie numérique » en fonction de la conclusion qui sera tirée suite à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat concernant la définition de ce terme proposé par le point suivant.

Afin d'éviter des malentendus du fait que le terme de « copie » est employé tant dans le Code de commerce que dans le Code civil avec une signification bien plus large, le Conseil d'Etat propose de préciser le terme de « **copie** » par l'ajout du terme « probante ». Cette proposition est saluée par l'auteur du projet de loi, suscite toutefois les critiques de certains intervenants qui mettent en garde devant la création d'une nouvelle notion juridique. Ils proposent de se tenir à une terminologie plus près du Code civil qui parle de « valeur » ou de « force probante » d'une copie ou même d'une copie « faisant foi ».

En conclusion, la Commission de l'Economie décide de recourir à la terminologie de « copie à valeur probante » aux fins du présent cadre légal.

Le Conseil d'Etat se heurte au manque de précision de la définition du terme « **dématérialisation** », tout en indiquant certaines pistes visant à compléter cette définition. La Commission de l'Economie tient compte de cet avis et reprend comme suit la suggestion de libellé de l'auteur du projet de loi :

« d) « dématérialisation »: l'activité le processus qui consiste à créer une copie à valeur probante d'un original existant sous forme placée sur un support analogique dans des conditions qui assurent des garanties fiables quant à la conformité de la copie ainsi créée à l'original ; »

Le Conseil d'Etat remarque que la définition du terme « **détenteur** » est à adapter en fonction des amendements apportés aux définitions précédentes et doute de la nécessité de cette définition. La commission parlementaire décide de maintenir cette définition tout en l'amendant.

La définition proposée du terme « **original** » amène le Conseil d'Etat à commenter le choix des auteurs d'exclure du champ d'application de la présente loi les documents générés par l'administration publique ou lui remis.

Selon le Conseil d'Etat, rien ne devrait empêcher le législateur à étendre ce champ d'application tout au moins partiellement à l'administration en incluant des documents qui ont

trait à des décisions administratives individuelles. Dans cette optique, la définition proposée devrait faire référence non à la définition faite par le Code de commerce du terme « original », mais à l'article 1333 du Code civil. Puisque la définition ne s'écarte pas de celle qui est donnée usuellement dans les dictionnaires, le Conseil d'Etat propose de la supprimer.

A ce sujet, le représentant du Ministère renvoie à ses explications données lors de la présentation du projet de loi sous examen.⁵

A priori et dans un phase ultérieure, l'extension au secteur public de la possibilité de l'archivage électronique d'originaux pourrait être réalisée via une modification du présent cadre légal. La décision quant à la meilleure voie législative pour procéder à cette extension est ouverte. Suite à une analyse plus approfondie de cette problématique, la rédaction d'un projet de loi à part pour le secteur public pourrait s'imposer.

En conclusion, la Commission de l'Economie maintient inchangée la définition du terme « original ».

Le Conseil d'Etat remarque que la définition du terme « **original numérique** » s'écarte de la terminologie du Code civil et « recommande vivement » d'aligner la définition à celle employée par le Code civil ou de remanier l'article 1322-2 du Code civil afin de le faire concorder avec la définition donnée par la loi en projet.

La Commission de l'Economie partage cette préoccupation et amende le libellé de cette définition.

Les observations exprimées par le Conseil d'Etat à l'encontre des définitions des différentes catégories de « **prestataire(s) de services de dématérialisation ou de conservation** » suscitent une discussion plus étendue.

Le Conseil d'Etat recommande de se limiter à une définition qui prévoit que la certification exigée des prestataires pourra porter, suivant les conditions de la certification respectivement prescrite, soit sur la dématérialisation, soit sur la conservation sous forme numérique, soit sur les deux activités à la fois. Ce conseil, accompagné d'une proposition de libellé, trouve l'assentiment de la Commission de l'Economie qui adapte ce libellé pour tenir compte des formulations retenues dans ses amendements précédents.

L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'Etat à l'encontre de ces définitions s'explique par le fait que le texte gouvernemental visait à réserver cette activité à des personnes morales ce que le Conseil d'Etat juge contraire à l'article 10bis de la Constitution.⁶ Il « pourrait très bien s'imaginer qu'une personne physique exerce sous son propre nom » cette activité professionnelle tout en respectant les conditions prévues par la loi.

Débat :

Monsieur le Président estime plus que théorique de croire qu'une personne physique saurait apporter toutes les garanties exigées par la future loi et surtout celles du référentiel technique à respecter. L'intervenant renvoie à une série de prestataires dans le secteur financier qui d'office doivent avoir la forme d'une société. Il juge irréaliste voire absurde de faire croire, par cet amendement faisant droit à l'avis du Conseil d'Etat, qu'un individu puisse se lancer dans ce genre d'activités.

⁵ Voir le procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2014

⁶ « (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. (2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils... »

Un membre de l'opposition défend la position du Conseil d'Etat et souligne qu'il ne voit pas pourquoi une personne physique disposant des moyens financiers ou de l'infrastructure et du personnel nécessaires ne saurait offrir ces services tout en apportant les garanties de fiabilité exigées par la loi. De toute façon, cette personne devrait au préalable réussir à obtenir la certification sur base dudit référentiel technique par un certificateur agréé. Cette position est partagée par une intervenante qui renvoie à l'exemple de personnes ayant fondé des bureaux gérant des portefeuilles de brevets. La seule chose qui importe est que ces prestataires reçoivent l'agrément de l'ILNAS, celui-ci a la responsabilité de procéder à une vérification sérieuse. Les garanties apportées par une personne physique ne sont pas nécessairement plus basses que celles offertes par une Sarl.

Une discussion sur le nouveau marché ouvert par la loi en projet s'ensuit. Une série d'entreprises se montrent déjà intéressées d'obtenir le statut de PSDC et il pourrait être intéressant pour la Société nationale de Certification et d'Homologation de devenir le certificateur (accrédité par l'ILNAS) de ces sociétés.

4. Divers (visite du « Luxembourg Freeport »)

Il est rappelé que les membres de la Commission de l'Economie sont attendus le prochain jeudi à 9 heures au « Luxembourg Freeport » pour se faire présenter les possibilités qu'offrira cette infrastructure dès le 17 septembre 2014. Le secrétaire adressera un courriel de rappel avec les informations pratiques nécessaires aux membres de la commission.

La prochaine réunion est fixée au jeudi 4 septembre 2014 à 9 heures.

Luxembourg, le 8 août 2014

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot