



Commission de l'Economie

Procès-verbal de la réunion du 30 janvier 2014

Ordre du jour :

1. 6478 Projet de loi portant
1. modification
* du Code de la consommation;
* de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique;
* de la loi modifiée du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle;
* de la loi modifiée du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;
2. abrogation de la loi modifiée du 16 juillet 1987 concernant le colportage, la vente ambulante, l'étalage de marchandises et la sollicitation de commandes
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. 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

- Présentation du projet de loi

*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Guy Arendt, M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher, M. Félix Eischen, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Max Hahn remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, Mme Christiane Wickler, M. Claude Wiseler

M. Justin Turpel, observateur

M. Raymond Faber, Mme Marie-Josée Ries, du Ministère de l'Economie

M. Timon Oesch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Franz Fayot, Président de la Commission

*

1. 6478 Projet de loi portant

1. modification

*** du Code de la consommation;**

*** de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique;**

*** de la loi modifiée du 30 mai 2005 relative aux dispositions spécifiques de protection de la personne à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le secteur des communications électroniques et portant modification des articles 88-2 et 88-4 du Code d'instruction criminelle;**

*** de la loi modifiée du 8 avril 2011 portant introduction d'un Code de la consommation;**

2. abrogation de la loi modifiée du 16 juillet 1987 concernant le colportage, la vente ambulante, l'étalage de marchandises et la sollicitation de commandes

- Présentation et adoption d'un projet de rapport

Monsieur le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport, transmis au préalable aux membres de la commission.

L'orateur rappelle plus particulièrement les travaux en commission, dont les discussions ont été dominées par la levée de l'interdiction de la vente de porte en porte et son encadrement légal à prévoir.

Compte tenu de cette nouveauté pour le consommateur et d'autres modifications au Code de la consommation, comme l'harmonisation du droit de rétractation, Monsieur le Rapporteur insiste, au nom de la commission parlementaire, à ce que « le Gouvernement, en étroite collaboration avec les associations de protection des consommateurs et les milieux du commerce, procède à une vaste campagne d'information et de sensibilisation sur l'état actuel du droit de la consommation tant en direction du grand public qu'en direction des professionnels. ».

Débat :

La représentante du Ministère renvoie au Conseil de la consommation, organe consultatif, fonctionnant sous la tutelle du Ministère de l'Economie et qui regroupe, à part des représentants de l'Etat, des représentants de l'Union luxembourgeoise des consommateurs (ULC) et des organisations patronales. Ce Conseil se réunit deux à trois fois par an. Il a déjà joué un rôle important lors de l'élaboration, via un comité de rédaction sur base d'un texte du Ministère, de la version vulgarisée du Code de la consommation. Les différentes parties représentées au Conseil ont informé leurs membres ou leur public cible de ses travaux et ont, chacune de leur côté, mis à disposition ce texte simplifié. Une actualisation du Code vulgarisé dans son ensemble sera entamée après l'adoption du projet de loi.

Une version vulgarisée du régime concernant le colportage sera, par contre, déjà disponible dès l'adoption du projet de loi afin de pouvoir être communiquée par les organisations membres du Conseil dans leurs publications respectives.

La réalisation et la distribution d'un autocollant permettant au consommateur d'afficher son refus d'être démarché sont également envisagées. Des questions pratiques concernant cette action restent à clarifier.

Suite à une question afférente, la représentante du Ministère donne à considérer que le risque de contradictions voire d'interprétations erronées par rapport au texte légal lui-même est inhérent à toute œuvre de vulgarisation. Ce problème est résolu par l'insertion d'un « Disclaimer »¹ dans ces publications.

Tandis que le régime de refus prévu en matière de démarchage à domicile lui semble clair, un « député-observateur » s'interroge sur le régime de refus prévu pour les situations de démarchage à distance (téléphone, télécopieur, courrier électronique, etc.). Ce même intervenant s'interroge sur la raison ayant motivé la commission parlementaire de s'abstenir de préciser le régime linguistique en matière d'informations contractuelles en exigeant que ces informations soient rédigées dans une des langues usuelles du pays.

Il est rappelé qu'au Luxembourg, le démarchage par téléphone ou tout autre outil de communication à distance est interdit et constitue d'office une infraction. Cette problématique a été réglée dans le cadre d'une directive précédente qui laissait aux Etats membres le choix d'accepter ou d'interdire cette forme de démarchage.

Quant au régime linguistique, il est renvoyé à la discussion afférente en commission.² En résumé, le choix de la commission s'explique, d'une part, par la complexité de la situation linguistique de la population au Luxembourg et, d'autre part, par son appel au bon sens du consommateur.

L'assistance est en plus informée de l'action « sweep » qui permet de détecter certains abus également en ce qui concerne la rédaction des informations contractuelles. Il s'agit d'un contrôle annuel de sites internet commerciaux à réaliser par les Etats membres suivant un questionnaire préétabli sur base des principes généraux du droit de la consommation. Dans ce cadre, est jugé inacceptable le fait qu'un site internet soit rédigé dans une langue, tandis que les conditions générales soient rédigées dans une autre langue.

Vote et temps de parole :

Le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés de la commission parlementaire. Celle-ci accepte la suggestion de Monsieur le Rapporteur de proposer à la Conférence des Présidents un temps de parole suivant le modèle 1.

*

¹ Clause de non-responsabilité précisant que seul le texte de la loi fait foi

² Voir procès-verbal de la réunion du 20 juin 2013 (discussion concernant l'article L. 222-3)

2. 6543 Projet de loi relatif à l'archivage électronique et modifiant la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier

- Présentation du projet de loi

L'auteur du projet de loi 6543 est invité à en expliquer l'enjeu.

Pour ces explications, il est renvoyé à l'exposé des motifs de ce projet de loi. En plus, il y a lieu de noter que :

- le Luxembourg a été le premier pays européen à avoir prévu dans sa législation qu'une signature électronique peut avoir la même valeur juridique qu'une signature manuscrite.³ Cette avancée a contribué à développer le secteur du commerce électronique ;
- la plateforme de certification électronique a été mise en place en 2005 avec la fondation de la LuxTrust S.A.. Actuellement, 180.000 personnes utilisent cette plateforme, surtout employée par le secteur bancaire pour la sécurisation de ses transactions. Ce chiffre est destiné à doubler dans les deux années à venir, compte tenu du nombre croissant de procédures électroniques, également en ce qui concerne l'Administration publique où, dans maints domaines, le dépôt électronique de dossiers devient récurrent (déclaration d'impôts par exemple) voire obligatoire (déclaration de la TVA) ;
- la question de garantir la valeur juridique dans le temps de ces documents électroniques est ainsi devenue de plus en plus pressante. Ceci d'autant plus que l'actuel cadre normatif datant de 1986⁴ ignore complètement l'extraordinaire évolution technologique dans ce domaine, comme la signature électronique.
- le fait que devant les tribunaux, en vertu de certaines dispositions du Code civil, la version papier d'un contrat continue à prévaloir sur un document électronique constitue un réel frein au développement de l'archivage électronique. Les entreprises hésitent donc à procéder à la dématérialisation et à la destruction de leurs encombrantes archives papier ;
- ce projet de loi, une fois adopté, ne crée pas une nouvelle niche économique, mais représente un élément important pour l'avenir du secteur des services électroniques. Ceci d'autant plus qu'à ce stade, en Europe, aucun pays ne dispose d'un cadre légal traitant de l'archivage électronique. Si des dispositions existent à l'étranger, elles sont spécifiques à un secteur déterminé. Egalement au niveau communautaire, aucun texte à transposer dans ce domaine n'existe. Un tel dispositif accordera au Luxembourg l'avantage du « first mover ». En effet, dans un souci de réaliser des économies, beaucoup de multinationales cherchent actuellement à centraliser leur archivage électronique dans un pays. Un tel pays doit toutefois disposer d'un cadre légal spécifique prévoyant les garanties juridiques nécessaires ;
- le statut de PSDC⁵ n'est pas une condition pour pouvoir exercer des activités de dématérialisation ou pour offrir des services d'archivage électronique. La seule conséquence pour une entreprise qui renonce à quérir ce statut, pourtant la réelle plus-value de ce projet de loi, est qu'elle devra, le cas échéant, à chaque fois prouver au tribunal que ses fichiers ont été créés et archivés selon les règles de l'art. Le statut créé ne constitue donc nullement une entrave à l'entrée au marché ou à la

³ Loi du 14 août 2000 relative au commerce électronique (doc. parl. n°4641)

⁴ Loi du 22 décembre 1986 sur la preuve des actes juridiques, détaillée par le règlement grand-ducal du 22 décembre 1986 pris en exécution des articles 1348 du code civil et 11 du code de commerce

⁵ Prestataire de services de dématérialisation ou de conservation

liberté du commerce. A l'avenir, trois formes de prestataires seront ainsi actifs sur ce marché : ceux sans statut PSDC, ceux ayant le statut de PSDC et dont les documents bénéficient de la présomption d'équivalence à l'original et, finalement, ceux qui en plus de ce statut de PSDC disposent d'un agrément PSF⁶, car travaillant pour des établissements du secteur financier ;

- la nouvelle coalition gouvernementale entend étendre, dans une deuxième étape, le champ d'application de ce projet de loi aux actes officiels de l'Etat, des communes et du notariat ;⁷
- les oppositions formelles exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 8 octobre 2013 ne constituent pas un obstacle juridiquement insurmontable, toutefois certaines de ces observations exigent une réorientation plus substantielle du texte gouvernemental. Ces travaux et réflexions sont en cours, des propositions d'amendements seront présentées à la commission dans quelques semaines.

Débat :

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

- **Extension du champ d'application de la future loi.** L'exclusion, à ce stade, des actes publics du champ d'application du projet de loi ne résulte pas d'une quelconque difficulté technologique, mais de la simple envergure de cette tâche qui retarderait longuement le présent projet de loi, pourtant très attendu par le secteur privé. Dans le domaine du notariat et de la justice par exemple, cette extension permettrait de simplifier de manière conséquente l'archivage et le travail quotidien. Une telle extension exige également un effort de persuasion des nombreux acteurs concernés.
La volonté est d'inclure dans cette seconde étape tous les documents de l'ensemble des institutions étatiques disposant d'une valeur légale. Ces travaux sont en cours ;
- **Valeur juridique à l'étranger des documents électroniques luxembourgeois.** Cette question se pose en permanence dans des affaires transfrontalières, peu importe le support des pièces apportées en preuve. C'est à la partie respectivement de prouver la valeur juridique du document en question dans son pays d'origine. Il reste toujours au juge d'apprécier s'il tient compte d'une telle pièce ou non. Cette analyse se fait au cas par cas et une jurisprudence spécifique se formera quant à la valeur de tels documents électroniques. Aucun pays ne peut décréter que ses documents électroniques, qui bénéficient de la présomption d'équivalence à l'original, ont d'office la même valeur juridique dans tous les autres Etats du monde. Compte tenu de la nouveauté de ce thème, des accords internationaux de reconnaissance mutuelle de documents électroniques n'existent pas ;
- **Certification des prestataires.** La certification des prestataires de services de dématérialisation ou de conservation ne sera pas réalisée par l'ILNAS, mais par des entreprises certificatrices qui peuvent également être sises à l'étranger.⁸ Actuellement, au Luxembourg, aucun certificateur dans ce domaine n'existe. La SNCH⁹, qui établit des certifications pour d'autres secteurs, pourrait être susceptible d'étendre ses activités de certification à ce domaine. Bien entendu, le certificateur doit être accrédité par l'OLAS¹⁰ ou par un autre organisme d'accréditation reconnu par l'OLAS dans le cadre des accords de reconnaissance mutuelle européens ou

⁶ Professionnel du secteur financier

⁷ Voir procès-verbal de la réunion de la présente commission du 9 janvier 2014

⁸ Voir procès-verbal de la réunion de la présente commission du 16 janvier 2014

⁹ Société nationale de certification et d'homologation, implantée actuellement à Luxembourg-Kalchesbrück (le siège social se trouve à la station de contrôle technique de Sandweiler, 11 rue de Luxembourg)

¹⁰ Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance, un département de l'ILNAS

internationaux. C'est le dossier du certificateur qui sera présenté à l'ILNAS qui vérifie si cette certification a été établie suivant les règles techniques établies pour les PSDC et attribue, le cas échéant, le statut de PSDC. Ce prestataire sera alors enregistré sur une liste des PSDC, publiée sur le site internet de l'ILNAS ;

- **Evolution technologique future.** Le cadre légal projeté est technologiquement neutre. Il n'exige aucune technologie déterminée pour parvenir aux fins fixées par la loi et précisées par voie de règlement grand-ducal. Actuellement déjà, différentes techniques existent permettant de parvenir à un même résultat sérieux et fiable.

Idéalement, une norme technologique visant à garantir la qualité et la reconnaissance internationale du procédé employé aurait existé permettant au règlement grand-ducal à prendre de s'y référer. Le CRP Henri Tudor a donc réalisé une vaste étude pour répertorier de telles normes techniques dans le domaine de l'archivage électronique ou dans des domaines similaires. Pourtant, aucune des normes détectées et analysées ne collait de loin ou de près aux besoins définis par le cadre légal projeté. Par conséquent, la règle technique requise a dû être élaborée au Luxembourg sur base d'une autre norme technique internationale reconnue. Cette nouvelle norme a été notifiée à la Commission européenne. Entretemps, l'obligatoire période du « Stand still » de trois mois a expiré, sans qu'un autre Etat n'ait signalé une propre norme régissant ce domaine ;

- **Sécurité.** La sécurisation des données électroniques archivées est un aspect très important. Il s'agit pourtant nullement d'une problématique nouvelle. L'archivage aura lieu dans des « Data Centers » et de façon redondante (sur différents sites géographiques). Au Luxembourg, ces centres sont soumis à une procédure de certification extrêmement sévère quant à leur infrastructure. Une destruction/perte simultanée sur plusieurs de ces sites serait un événement hautement improbable et synonyme d'une crise bien plus large. Bien évidemment, les entreprises qui souhaitent externaliser ces services, doivent veiller à choisir un prestataire sérieux ;
- **Durée légale de détention.** Le présent projet de loi ne change rien à la durée légale prévue dans d'autres lois pour l'archivage de certains documents. Il est vrai pourtant qu'une spécialisation de l'offre des différents prestataires est susceptible de se former en fonction de la durée de conservation offerte. Des garanties variant entre 10 à 15 ou 20 années, ou de bien plus longs délais sont imaginables, avec une structure tarifaire différenciée en fonction, par exemple, des primes d'assurances afférentes nécessaires à contracter par le prestataire ;
- **Durée du processus pour l'obtention du statut de PSDC.** Cette durée variera largement en fonction du prestataire respectif.¹¹ Pour certains professionnels, qui, à l'heure actuelle déjà, se conforment à certaines normes (ISO/CEI 27000 par exemple), le niveau des exigences supplémentaires à remplir est relativement facile à obtenir. Pour d'autres, qui partent d'un niveau plus bas, le processus pour mettre en place ces procédures internes sera bien plus long ;
- **Rôle futur du Sigi dans l'archivage électronique des actes communaux.** Il est confirmé que des premiers contacts entre le Ministère et le Syndicat intercommunal de gestion informatique, au sujet de sa certification en vue d'obtenir le statut de PSDC, ont eu lieu. Dans l'hypothèse où le champ d'application de la présente loi serait, dans une deuxième étape, étendu aux actes publics, il serait, en effet, logique que les communes ne fassent pas cavalier seul en ce domaine et chargeraient le Sigi de l'archivage électronique des actes communaux ;
- **Conséquence d'une évolution des normes techniques.** Les normes techniques ne changent pas du jour au lendemain, mais sont régulièrement révisées. La norme

¹¹ A titre indicatif, l'orateur parle d'un laps de temps pouvant s'étaler de trois mois à deux années.

proposée par le Luxembourg pour l'archivage électronique se base sur la norme de sécurité de l'information la plus avancée actuellement (ISO/CEI 27000). Lors des audits de surveillance, les entreprises sont informées d'éventuelles évolutions de la norme et sont invitées à s'y adapter. Il s'agit donc d'un processus accompagné et progressif ;

- **Risque d'une initiative communautaire.** Il est, en effet, possible que la norme élaborée par le Luxembourg soit remise en cause, lorsque la Commission européenne proposera une norme harmonisée dans la matière qui différera peut être fortement de ce que le Luxembourg a mis en place. Ce risque est une raison de plus d'avancer rapidement en ce domaine. Comme « first mover », le Luxembourg saura grandement influencer de telles discussions au niveau européen et de manière concrète en renvoyant à ses expériences sur le terrain et ceci d'autant plus que la norme luxembourgeoise repose sur une norme internationalement reconnue ;
- **Indexation de documents dématérialisés.** L'indexation de documents archivés électroniquement de façon à permettre ultérieurement différents types de recherche est un service ou une activité à part qui sera ou pourra être offert par les prestataires. L'évolution au niveau de ces technologies est susceptible d'évoluer de manière différente que celles de la pure dématérialisation et de conservation électronique. Les questions en relation avec l'offre de telles fonctionnalités relèvent de l'organisation interne des entreprises actives dans ce secteur. Il ne s'agit pas d'une problématique à traiter ou à pouvoir être résolue au niveau législatif ou réglementaire ;
- **Coût.** Le coût de la dématérialisation d'un archive papier et de sa conservation électronique ne constitue pas une variable fixe. Ce coût variera en fonction du marché qui se créera. Le coût d'une telle opération et les frais liés à un archive électronique sont toutefois à mettre en rapport avec le coût et les frais de fonctionnement de l'archive papier de l'entreprise respective ;
- **« Cloud computing »¹² et archivage électronique.** L'archivage électronique pourrait être réalisé dans le cadre d'un service accessible via un réseau de télécommunications (stockage dans le « cloud »). Toutefois, dans le cadre de PSDC qui ont également le statut de PSF, cette activité devrait être étroitement contrôlée (aspects de confidentialité et de secret bancaire à assurer) et notamment la redondance de ces fichiers devrait être assurée sur le territoire national ;
- **Risque de faillites.** Il a été tenu compte de cette problématique (article 12 du projet de loi) afin d'assurer la pérennité des informations stockées. Les dispositions prévues sont similaires à celles visant les fournisseurs de services dans le contexte du « cloud computing » : les détenteurs ont la garantie légale de disposer à chaque moment de leurs documents, de pouvoir les récupérer et les transférer à un autre prestataire. Une certaine sensibilisation des tribunaux de commerce est nécessaire. Ceux-ci ont pourtant déjà aujourd'hui conscience de la particularité de pareilles entreprises, de sorte qu'ils désignent des curateurs qui ont une certaine spécialisation dans ce domaine ;
- **Impact économique.** L'impact économique de la future loi est impossible à chiffrer, car dépendant d'une série de variables inconnues (réaction d'autres Etats, initiative communautaire dans ce domaine, ...).

* * *

¹² Parc de serveurs, d'équipements de réseau et de logiciels maintenus par un fournisseur, que les clients peuvent utiliser en libre-service via un réseau informatique, le plus souvent Internet. Les caractéristiques techniques de ce « nuage » ne sont pas connues du client, les services sont payés à l'usage.

La prochaine réunion est fixée au jeudi 6 février 2014 à 9.00 heures.

Luxembourg, le 19 février 2014

Le Secrétaire,
Timon Oesch

Le Président,
Franz Fayot