



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 19 janvier 2021, le 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.

Le projet de loi sous revue modifie la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, qui elle-même transpose en droit luxembourgeois 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. Ladite directive vise à contrecarrer la fragmentation qui existe en matière de solutions de facturation électronique par la définition d'une norme européenne commune.

Les efforts que le gouvernement compte faire sur le plan de la digitalisation dans le domaine de la facturation sont donc également à considérer dans un contexte européen. Comparé à d'autres pays de l'Union européenne, citant comme exemples nos voisins, la Belgique et la France, ou encore le Portugal, le Grand-Duché du Luxembourg affiche des retards dans la transposition de la directive et dans l'introduction de la facturation électronique globale qui, dans les pays précités, est déjà devenue une obligation dans certains domaines, dont notamment les marchés publics.

En plus, la modification de la loi existante de 2019 s'inscrit parfaitement dans la volonté du Gouvernement de « [...] débureaucratiser et de rendre plus efficaces les processus administratifs, les efforts entrepris jusqu'à présent en matière de numérisation de toutes les étapes de travail des administrations publiques [qui] seront poursuivis et intensifiés, aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises.¹ » La numérisation plus systématique des démarches administratives ainsi que la simplification administrative sont des démarches que le SYVICOL ne peut que supporter.

Les avantages de la facturation électronique au niveau des pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices, dont font partie les communes, sont évidents. D'une part, une réduction des coûts de traitement et d'autre part, l'accélération de l'acquittement des factures, et finalement un outil

¹ Accord de coalition 2018-2023, page 12, paragraphe 4.



additionnel pour combattre la fraude fiscale via un contrôle total du flux de facturation. Et ceci aussi bien du côté de l'émetteur et que du côté du destinataire.

Le SYVICOL tient à préciser qu'il a coopéré avec le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) ainsi qu'avec les responsables des départements concernés de la Ville de Luxembourg afin d'élaborer le présent avis. Il tient à remercier les deux acteurs pour leur disponibilité.

Pour conclure, outre les remarques et questions ci-après, le SYVICOL approuve le projet de loi en question.

II. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet, entre autres, de préciser et de rendre plus claire la définition de la facturation électronique contenue dans la loi du 16 mai 2019, en ajoutant que « [...], 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 ». Sont aussi à considérer comme facturation électronique, étendant ainsi l'application de la loi à d'autres documents de comptabilité, les mémoires d'honoraires et les notes de crédit.

L'article 2, qui introduit un nouvel article 4bis, souligne que toute facture électronique « non 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 » devra être considérée comme nulle et non avenue.

Le SYVICOL est d'avis que ces précisions confèrent effectivement plus de clarté à la notion de facture électronique. Il estime cependant qu'il serait utile de définir les « conditions » qu'une facture électronique doit remplir pour être considérée comme telle à l'endroit de l'article 1^{er}, point 1^o afin d'éviter toute confusion sur la recevabilité des factures électroniques. Il propose donc de modifier la définition en question de la manière suivante : « 1^o « facture électronique » : une facture qui a été émise, transmise et reçue sous une forme électronique structurée qui permet son traitement automatique et électronique, qui est conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique qui définit le modèle sémantique de données d'une facturation électronique ainsi qu'avec l'une des syntaxes figurant sur la liste la plus récente publiée par la Commission européenne, 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 ; ».

Article 3

L'article 3 introduit un nouvel article 4ter à la loi de 2019 et établit 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 » mis à leur



disposition par le Centre de technologies de l'information de l'État (CTIE) « tant qu'ils ne disposent pas d'un propre point d'accès ».

Le SYVICOL salue l'affirmation contenue dans le commentaire des articles que les communes, les établissements publics placés sous leur surveillance et les GIE resteront autonomes à mettre en place leur propre point d'accès au réseau commun. En même temps, il espère que les communes auront toujours, le cas échéant, la possibilité de se joindre au réseau commun offert par le CTIE.

En plus, il note qu'un règlement grand-ducal fixera le réseau de livraison commun à utiliser et les solutions techniques alternatives non-automatisées à utiliser par les opérateurs économiques qui ne disposent pas encore de capacités d'émission et de transmission automatisées de factures électroniques via le réseau de livraison commun.

Ces solutions alternatives ne permettront que l'émission et la transmission manuelles et individuelles de factures électroniques. Puisque l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen est prévue pour la deuxième partie de l'année en cours, le SYVICOL doit remettre en doute s'il sera possible pour le secteur communal d'être opérationnel en matière de facturation électronique pour la date en question. Surtout si on considère que l'application de la loi ne se limitera en principe pas aux communes, mais également aux syndicats de communes, aux GIE, aux offices sociaux et aux hospices civils.

Citons comme exemple la Ville de Luxembourg qui traite environ 90.000 factures par année. Ce serait tout à fait déraisonnable de prévoir que les services communaux de la capitale téléchargent ce volume de factures une à une, s'ils n'ont pas pu rattacher tous leurs services et départements au réseau commun jusqu'en septembre 2021. Partant, le SYVICOL recommande une révision des modalités et de la date d'entrée en vigueur de l'obligation d'utiliser le réseau de livraison commun pour tous les opérateurs économiques. (voir également remarques article 4)

Article 4

L'article 4 modifie l'article 6 de la loi de 2019 et fixe l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession qui est échelonnée en fonction de la taille et du chiffre d'affaires des entreprises.

Pour les communes, l'obligation de recevoir et de traiter les factures électroniques s'appliquera à partir du 1^{er} septembre 2021. Le SYVICOL est d'avis que ce délai est peu raisonnable puisque qu'il ne donne guère de temps aux communes d'implémenter, de tester et de s'habituer à la nouvelle technologie.

En fait, le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) a développé, en 2019, une solution propre en « 3-corner model » permettant la réception de factures électroniques aux communes. Celle-ci a depuis été testée auprès de 20 communes pilotes avec environ 10.000 factures électroniques traitées dans la phase pilote. Pour l'avenir, le SIGI envisage d'ailleurs de passer à un « 4-corner model », basé sur la solution open source PEPPOL, soutenue par l'Union européenne et par le Centre de technologies de l'information de l'État (CTIE) et il vise l'extension de son offre à toutes les communes du pays.



Pourtant, le SIGI a constaté que le délai pour la mise en application du projet de loi prévue pour le 1^{er} septembre 2021 est trop court et a noté que : « Selon notre expérience avec des fournisseurs et communes utilisant déjà notre solution de digitalisation des factures fournisseurs, la communication, la formation et la gestion du changement devront être effectuées en amont. Une intégration professionnelle de toutes les parties prenantes prendra du temps afin d'éviter des perturbations potentielles suivant la mise en service de la solution électronique. »

La transition vers le numérique devra donc se faire progressivement sans défauts ou interruptions et non pas de manière brusque et hâtée comme le prévoit le projet de loi. En conséquence, le SYVICOL demande une transposition plus progressive, en collaboration avec les acteurs concernés, de ces nouvelles dispositions dans le secteur communal.

Bien évidemment, l'utilisation systématique de la facturation électronique constituera une simplification administrative considérable et aura en plus un impact positif sur l'environnement, étant donné que l'utilisation du papier sera fortement réduite.

Pourtant, le SYVICOL se permet de profiter de l'occasion du présent avis pour réitérer une demande de longue date, notamment celle de l'introduction d'une base légale pour la signature électronique au niveau des administrations communales. En effet, les procédures actuelles de signature pour les factures communales prévoient tout d'abord l'émission sur papier d'un mandat qui, après vérification des différents départements compétents, est signé par trois personnes distinctes : le bourgmestre, un échevin et le secrétaire communal. Cette obligation impose des restrictions incontestables aux effets positifs qu'une digitalisation de certaines procédures administratives aurait au niveau communal et elle freine une réelle simplification administrative sur le terrain.

Pour ces raisons, le SYVICOL appelle le Gouvernement à prévoir l'introduction de la signature électronique dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Enfin, puisqu'il est prévu de généraliser la facturation électronique en direction des particuliers à un moment ultérieur, il importe au SYVICOL de spécifier que la digitalisation ne devra pas s'opérer au détriment des entreprises et personnes moins versés dans le domaine du numérique. Pour les administrations communales, qui dispensent des services publics dans l'intérêt d'une population très hétérogène, il est important d'éviter toute discrimination de citoyens. Donc, comme énoncé dans l'accord de coalition du gouvernement, le SYVICOL plaide pour que « [...], tout échange entre l'Etat et les citoyens devra pouvoir être effectué par Internet tout en garantissant que les administrations continuent à mettre à disposition les différents documents et dossiers sous forme papier pour les personnes qui ne peuvent pas ou ne souhaitent pas opter pour une démarche digitale. ²»

Adopté par le comité du SYVICOL, le 19 avril 2021

² Accord de coalition 2018-2023, page 12, paragraphe 4.