



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

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

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 31 octobre 2022, le projet de loi relatif à la signature électronique des actes en matière administrative et portant modification de la loi modifiée du 25 juillet 2015 relative à l'archivage électronique.

Il tient également à remercier les auteurs du projet de loi de lui avoir donné l'occasion de présenter ses remarques déjà au stade d'avant-projet, ceci notamment lors d'une réunion en date du 19 mai 2022.

Finalement, le SYVICOL remercie également la Ville de Luxembourg et le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) pour leurs apports au présent avis.

Le projet de loi sous revue a pour objet d'introduire, à côté de la signature manuscrite et du cachet traditionnel, la possibilité de revêtir les actes en matière administrative d'une signature et d'un cachet électroniques.

Cette initiative s'inscrit dans la mise en œuvre de l'accord de coalition actuel, qui stipule notamment : « Dans le but 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 seront poursuivis et intensifiés, aussi bien en interne qu'en contact avec les citoyens et les entreprises. »¹ Par souci d'inclusion numérique, l'accord de coalition ajoute que « ... tout échange entre l'État 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 et que « les personnes sans accès à Internet, ne possédant pas les connaissances requises ou ne faisant tout simplement pas le choix du numérique, seront en mesure de faire toutes leurs démarches administratives, sans désavantage, par voie 'analogique' »³.

¹ Accord de coalition 2018-2023 p.12

² Accord de coalition 2018-2023 p.12

³ Accord de coalition 2018-2023 p.14



Le SYVICOL partage entièrement les objectifs politiques ci-dessus et constate avec satisfaction que le projet de loi sous analyse les transposera également dans le secteur communal. S'engageant depuis longtemps pour la simplification administrative et la digitalisation, l'introduction de la possibilité de signer et de cacheter les actes en matière administrative au niveau communal répond à une de ses revendications de longue date.

Citons à titre d'exemple son avis du 19 avril 2021 sur le projet de loi n°7750 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics, dans lequel le SYVICOL avait réitéré cette revendication et invité le Gouvernement à prévoir l'introduction de la signature électronique dans le cadre de la refonte de la loi communale.

En effet, ce n'est que grâce à la signature électronique que les communes seront à même de mettre en place un traitement entièrement dématérialisé des factures électroniques. A défaut, elles restent obligées d'imprimer les mandats de paiement, qui doivent être signés par le bourgmestre ou son remplaçant, un des échevins et le secrétaire communal avant que le receveur communal ne puisse procéder au paiement.

Bien entendu, les avantages de l'introduction de la signature et du cachetage électroniques des actes des communes et de ceux dont elles seront saisies par les administrés ne se limitent pas au traitement des factures. Elle ouvrira la voie à une modernisation fondamentale du fonctionnement des administrations communales et de leurs relations avec les administrés, accompagnée d'un allègement de la charge de travail des services communaux.

La possibilité de signer électroniquement les expéditions des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins devant être envoyées au ministère de l'Intérieur est particulièrement utile dans la mesure où l'envoi en question peut se faire depuis le 1^{er} février 2022 – pour une partie des délibérations, dans une première phase – par la plateforme électronique e-MINT. Il ne sera donc plus nécessaire d'imprimer ces documents pour les faire signer manuellement, puis de les numériser en vue de la transmission au ministère.

Il va sans dire que le SYVICOL se félicite de cette évolution, tout en se posant quelques questions d'ordre pratique, qui tiennent au fait que les actes des communes sont, dans la plupart des cas, signés par plus d'une personne. Ceci résulte principalement de l'article 74 de la loi communale, selon lequel « les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes et la correspondance de la commune sont signés par le bourgmestre ou celui qui le remplace et contresignés par le secrétaire ». S'y ajoute que les minutes des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins⁴ doivent être signées par tous les membres présents lors de la prise de décision.

Si l'article 2, paragraphe 7 du projet de loi sous revue permet certes l'apposition de plusieurs signatures électroniques sur un seul document, c'est le fait que les signataires ont le choix de la signature manuscrite ou électronique qui est source d'interrogations. En effet, seul un document électronique peut être signé électroniquement et seul un document imprimé peut être revêtu d'une signature manuscrite. Que se passe-t-il, dès lors, lorsque certains signataires optent pour la signature électronique, tandis que d'autres souhaitent signer à la main ?

⁴ Articles 26 et 53 de la loi communale



Si le SYVICOL ne conteste pas le choix de la forme de signature, il lui importe tout de même d'éviter que les avantages qui résulteront de l'introduction de la signature électronique au niveau communal soient remis en cause par le refus d'une minorité de signataires d'adopter les nouvelles technologies.

Il appelle dès lors le gouvernement à analyser cette problématique et à procéder aux ajustements législatifs éventuellement nécessaires, que ce soit au niveau du projet de loi discuté ou dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Etant donné que d'autres questions d'ordre pratique et technique se poseront certainement, le SYVICOL se tient à l'entière disposition de Monsieur le Ministre délégué à la Digitalisation et de Madame la Ministre de l'Intérieur afin de discuter de vive voix les détails de la mise en œuvre de la signature électronique dans le secteur communal.

Par ailleurs, le projet de loi se réfère à de nombreux endroits au règlement (UE) n°910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE. Si cette approche est compréhensible, la lisibilité du texte en souffre cependant fortement. Le SYVICOL préconise dès lors d'insérer les dispositions pertinentes du règlement en question directement dans le projet de loi. Cette remarque vaut de façon générale et ne sera pas répétée à l'endroit des articles concernés.

Pour conclure, et sous réserve des remarques et questions reprises dans le présent avis, le SYVICOL approuve le projet de loi en question.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL regrette que les actes électroniques des communes soient soumis à des régimes différents selon qu'ils relèvent de l'état civil ou des autres domaines de compétence (article 1^{er}).
- Il se réjouit du fait que le législateur a pris en considération la problématique de l'exclusion digitale étant donné que la signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite (article 2).
- Il constate avec satisfaction que les auteurs du texte ont tenu compte de sa remarque d'élargir la durée pendant laquelle les originaux des actes électroniques sont accessibles sur la plateforme sécurisée à trente ans. Il attire pourtant l'attention du législateur sur le fait qu'il existe des actes dont la durée de conservation dépasse cette durée, raison pour laquelle il réitère sa demande de garantir une conservation sans limite de temps pour certains type des documents (article 5).
- Le SYVICOL demande que les communes aient le choix d'opter pour la plateforme sécurisée opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État ou pour une plateforme équivalente. Une reformulation du texte en ce sens s'avère donc appropriée (article 7).



III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article en question définit le champ d'application de la signature électronique et du cachet électronique. L'ensemble des « actes en matière administrative », c'est-à-dire les actes administratifs ou relatifs à une activité administrative émis par les administrations publiques, y compris du secteur communal, et les actes émanant des administrés, peuvent se voir apposer une signature électronique et un cachet électronique, à l'exclusion des actes authentiques et des actes sous seing privé.

Pour ces derniers, la possibilité du format électronique résulte de la loi modifiée du 14 août 2000 relative au commerce électronique.

Quant aux actes authentiques, le projet de loi n°7968 portant transposition de la directive (UE) 2019/1151 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive (UE) 2017/1132 en ce qui concerne l'utilisation d'outils et de processus numériques en droit des sociétés [...] prévoit de compléter le Code civil des articles 1317-1 et 1317-2 relatifs au format électronique.

Pour les communes, la question du régime des actes authentiques sous forme électronique se pose dans la mesure où l'article 1317 du Code civil dispose : « L'acte authentique est celui qui a été reçu par officiers publics ayant le droit d'instrumenter dans le lieu où l'acte a été rédigé, et avec les solennités requises. » La notion d'acte authentique ne se limite donc pas aux actes notariés, mais inclut également ceux dressés par les officiers de l'état civil.

Le SYVICOL regrette dès lors que les actes électroniques des communes soient soumis à des régimes différents selon qu'ils relèvent de l'état civil ou des autres domaines de compétence.

Article 2

Sous réserve de ses remarques sous I, le SYVICOL se réjouit du fait que « la signature des actes en matière administrative peut être électronique ou manuscrite » (paragraphe 1 de l'article 2). Cette disposition garantit une mise à disposition des documents sous forme papier pour les personnes qui ne sont pas à même ou ne veulent pas opter pour le numérique. L'exclusion digitale sera ainsi évitée.

Article 5

L'article 5 fixe à trente ans la durée pendant laquelle l'original d'un acte public établi sous forme électronique et pourvu d'un identifiant numérique est accessible à travers la plateforme sécurisée prévue à l'article 7.

Le SYVICOL consent qu'une durée de trente ans semble *a priori* très longue, surtout pour des documents électroniques, qui sont enregistrés sous des formats en évolution.

Cependant, il donne à considérer que les communes émettent de nombreux documents administratifs qui restent valables à durée indéterminée. Une autorisation de bâtir, par exemple,



ne risque sa péremption qu'à défaut pour le bénéficiaire d'entamer les travaux endéans un an⁵. Une fois cette condition remplie, l'autorisation reste valable d'une façon illimitée et on imagine facilement des situations dans lesquelles le propriétaire d'un immeuble est amené à prouver la régularité de sa construction au-delà d'une période de trente ans.

Comment peut-il le faire si l'original n'est plus disponible sur la plateforme ? Peut ou doit-il alors s'adresser à la commune pour obtenir un double de l'autorisation ?

Pour éviter ce genre de questions, le SYVICOL réitère sa demande, déjà formulée au sujet de l'avant-projet, de permettre au moins pour certains types de documents, la conservation de l'original sur la plateforme sans limite de durée.

Article 7

Concernant la mise à disposition d'une plateforme sécurisée utilisée pour l'apposition de l'identifiant numérique, le SYVICOL avait souligné la nécessité que les entités du secteur communal puissent s'adapter en temps utile et recevoir les informations nécessaires suffisamment à l'avance afin que l'introduction de la signature et du cachet électronique se fassent sans faille. Le fait que le règlement grand-ducal prévu à l'article 7 est disponible dès le dépôt du projet de loi est donc à saluer.

Le SYVICOL se heurte pourtant à la formulation du paragraphe 2 concernant la mise à disposition de la plateforme sécurisée opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État. A ses yeux, il y a lieu de reformuler le texte dans le sens qu'il soit clair que les communes ont le choix d'opter ou non pour la plateforme opérée par le CTIE et qu'elles peuvent par conséquent rester autonomes en mettant en place leur propre plateforme.

Le SYVICOL propose donc de reformuler le texte comme suit : « Une plateforme sécurisée est opérée par le Centre des technologies de l'information de l'État et est mise à disposition des administrations et services de l'État. En application de l'article 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État, la plateforme sécurisée **est** mise à disposition de l'autorité administrative ou des autres entités, autres que les administrations de l'État, **qui le demandent**, dans les limites des conditions régissant la fourniture de services par le Centre des technologies de l'information de l'État. »

Adopté par le comité du SYVICOL, le 6 février 2023

⁵ Article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain