

Projet de règlement grand-ducal

portant fixation du réseau de livraison commun et des solutions techniques alternatives non automatisées utilisées pour la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession

Avis du Conseil d'État

(22 juin 2021)

Par dépêche du 26 janvier 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre délégué à la Digitalisation.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 23 avril et 21 mai 2021.

Les avis de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis

En date du 31 mai 2021, une entrevue a eu lieu entre le ministre délégué à la Digitalisation et les membres de la commission compétente du Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal a pour objet de mettre en œuvre le nouvel article 4^{ter} introduit par le projet de loi n° 7750 (CE 60.512)¹ dans la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, relatif aux solutions techniques qui devront être mises en place pour permettre aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices d'émettre et de recevoir des factures électroniques.

¹ 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 (doc. parl. n° 7750)

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit en application de l'article 4^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, nouveau, de la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession, le « réseau de livraison commun » utilisé pour la réception automatisée des factures électroniques.

La solution retenue est celle du réseau européen PEPPOL, acronyme de « *Pan-European Public Procurement OnLine* ». Ce réseau fournit les standards informatiques qui seront utilisés pour permettre l'interopérabilité entre les différents systèmes utilisés en Europe.

Les auteurs du projet mentionnent dans l'exposé des motifs qu'un réseau de livraison commun doit satisfaire à une série de critères énoncés à l'alinéa 1^{er} de l'article 4^{ter} nouveau de la loi précitée du 16 mai 2019. D'après l'alinéa 2 du même article, il revient par ailleurs au Grand-Duc de désigner le réseau de livraison commun « qui est le plus approprié à un moment précis ». À l'examen du projet de règlement sous examen, le Conseil d'État constate cependant qu'il n'est démontré ni que le réseau PEPPOL satisfait effectivement aux sept critères énoncés à l'alinéa 1^{er} de l'article 4^{ter} nouveau de la loi précitée du 16 mai 2019 ni qu'il s'agit du réseau de livraison le plus approprié au moment de l'adoption du règlement. Cette lacune pourrait, en cas de recours direct, entraîner l'annulation du règlement en projet par le juge administratif et, à plus long terme, l'application de la sanction de l'article 95 de la Constitution par le juge judiciaire ou le juge administratif. Le Conseil d'État renvoie pour le surplus à son avis de ce jour sur 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 (doc. parl. n° 7750, CE n° 60.512).

Il convient de noter que les factures électroniques doivent être converties dans le standard PEPPOL pour pouvoir être échangées sur le réseau européen. Si un opérateur économique n'est pas en mesure par lui-même d'établir une facture électronique conforme à ce standard, il lui sera possible de faire réaliser cette conversion par l'intermédiaire d'un formulaire en ligne (cf. article 2, point 1^o, du projet de règlement grand-ducal).

Article 2

L'article 2 a pour objet de mettre en place, conformément à l'article 4^{ter}, paragraphe 2, nouveau, de la loi précitée du 16 mai 2019, des solutions techniques alternatives à destination des opérateurs économiques qui n'ont pas encore eu la possibilité de se doter des capacités requises pour pouvoir émettre et transmettre des factures électroniques.

À défaut d'explications détaillées dans le commentaire de l'article, le Conseil d'État se fondera sur les explications orales qui lui ont été fournies par les auteurs du texte lors de l'entrevue du 31 mai 2021, dont il résulte qu'il est prévu d'instaurer un premier outil permettant de générer en ligne une facture conforme aux exigences de la nouvelle loi et de la transmettre aussitôt à son destinataire et un deuxième outil dont les fonctionnalités se limitent à

permettre la transmission de factures électroniques générées par l'opérateur économique. Le premier outil s'adresserait dès lors aux entreprises qui n'ont encore ni la capacité de générer des factures électroniques, ni celle de les transmettre tandis que le second s'adresserait aux entreprises qui disposent déjà d'un outil informatique permettant de générer des factures électroniques, mais qui ne disposent pas encore d'un point d'accès au réseau de livraison commun.

Telle qu'elle est actuellement rédigée, la disposition est malheureusement empreinte de contradictions, comme par exemple le fait que les solutions sont décrites dans la phrase introductive comme étant « non automatisées », tout en notant que la première d'entre elles opère malgré tout « automatiquement », et d'imprécisions, comme par exemple le fait que la seconde solution technique est décrite comme un outil permettant « d'ajouter (une) pièce jointe » sans qu'il soit clair à quel document cette pièce serait ajoutée.

L'emploi d'une terminologie divergente de celle établie dans la loi est également source de confusion. Alors que l'article 4^{ter}, paragraphe 2, de la loi en projet précitée indique que les solutions techniques alternatives doivent permettre « l'émission et la transmission manuelles et individuelles de factures électroniques », le projet de règlement grand-ducal sous examen évoque en effet des actions de « soumission directe en ligne » et de « transformation automatique ». Il n'existe aucune concordance claire entre les opérations de « soumission » et de « transmission » du projet de règlement et celles d'« émission » et de « transmission » du projet de loi.

Afin d'y remédier, le Conseil d'État propose aux auteurs de reformuler le dispositif comme suit :

« **Art. 2.** Les solutions techniques alternatives non automatisées mises à disposition des opérateurs économiques sont :

- 1° un formulaire ~~web-proposé en ligne qui permet~~ permettant de générer une facture électronique conforme aux exigences de l'article 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession remplir en saisissant manuellement les champs éléments essentiels d'une telle facture visés à l'article 3 de la loi précitée du 16 mai 2019 et de la soumettre ensuite directement en ligne. La facture en question est transformée par la suite automatiquement en une facture électronique conforme aux exigences de l'article 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession et de la transmettre au pouvoir adjudicateur, à l'entité adjudicatrice ou à l'autorité concédante ;
- 2° un formulaire ~~web-proposé en ligne qui permet d'ajouter comme pièce jointe~~ permettant la transmission aux pouvoirs adjudicateurs, aux entités adjudicatrices et aux autorités concédantes d'une facture électronique conformément aux exigences de l'article 4bis, alinéa 1^{er}, de la loi précitée modifiée du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession et de la soumettre ensuite directement en ligne. »

Le Conseil d'État voudrait encore demander aux auteurs de réfléchir à la possibilité de préciser dans le texte que la première solution mettra à disposition de l'utilisateur une copie de la facture électronique dans un format lisible pour l'Homme pour sa propre comptabilité ainsi qu'un accusé de réception. Il est en effet peu probable qu'une entreprise qui doit avoir recours aux solutions alternatives pour générer et transmettre une facture électronique soit ensuite capable de convertir le fichier conforme à la norme européenne en un format de fichier lisible.

Article 3

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'on se réfère au premier article, paragraphe ou alinéa, ou au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Lorsqu'il est fait référence à un terme latin ou à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques.

En conséquence des observations précédentes, il convient par exemple d'écrire « article 4^{ter}, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, ».

Préambule

Le deuxième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc. En outre, le cas échéant, il conviendra d'écrire « Vu les avis [...] ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État signale que, pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Par conséquent, le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous avis comme suit :

« **Art. 1^{er}.** Tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices utilisent comme Le réseau de livraison commun ~~qui doit être utilisé par tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices~~ pour la réception automatisée de factures électroniques ~~est~~ le réseau européen PEPPOL géré et maintenu par l'association internationale sans but lucratif OpenPEPPOL. »

Article 2

Le Conseil d'État donne à considérer que l'article 2 de la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues dispose que les actes législatifs et leurs règlements d'exécution sont rédigés en français. En conséquence, le

Conseil d'État suggère de remplacer les termes « formulaire web » par les termes « formulaire électronique ».

Article 3

Il convient d'écrire « Digitalisation » avec une lettre « d » majuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 22 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz