

Luxembourg, le 30 avril 2021

Objet : Projet de loi n°7750¹ modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession. (5730SMI)

*Saisine : Ministre délégué à la Digitalisation
(19 janvier 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession afin de rendre l'utilisation de la facture électronique obligatoire dans le cadre des marchés publics (ci-après la « Loi du 16 mai 2019 »).

En bref

- La Chambre de Commerce approuve l'initiative à la base du présent projet de loi, convaincue que la généralisation de l'utilisation de la facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession constituera à terme une source de simplification administrative, permettant d'accélérer et de simplifier la procédure de facturation, tout en en réduisant les coûts pour les entreprises.
- La Chambre de Commerce souligne néanmoins la nécessité de prévoir des délais de mise en œuvre raisonnables en allongeant les délais prévus par le présent projet de loi, ceci afin de ne pas ajouter des charges et contraintes financières supplémentaires pour les entreprises dans le contexte actuel et de ne pas impacter négativement les plus petites entreprises qui ne seraient pas prêtes.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Contexte

La Loi du 16 mai 2019 a transposé dans la législation nationale 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 (ci-après la « Directive 2014/55/UE »).

Cette Directive 2014/55/UE, s'inscrivait dans le cadre de la volonté commune du Parlement européen, de la Commission européenne et des Etats membres de faire progresser l'utilisation de la facturation électronique dans l'intérêt du marché intérieur, en harmonisant les normes en matière de solutions de facturation électronique. En effet, la multiplicité des normes en la matière et leur absence d'interopérabilité se traduisait par une complexité excessive, une insécurité juridique et des coûts de fonctionnement supplémentaires pour les opérateurs économiques ayant recours à la facturation électronique.

La Loi du 16 mai 2019 se limitait dans une première étape, à obliger les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices à recevoir et traiter les factures électroniques émises dans le cadre de marchés publics.

D'après l'exposé des motifs du présent projet de loi, la Loi du 16 mai 2019 n'a pas permis un développement de l'utilisation de la facturation électronique au Luxembourg, qui s'avère actuellement *« quasi-inexistante entre les entreprises et le gouvernement ainsi qu'entre les entreprises elles-mêmes »*.

Partant de l'expérience pratique d'autres pays de l'Union européenne tels que la France, la Belgique ou l'Italie, le développement de l'utilisation de la facturation électronique ne semble être possible que dans le cadre de mesures législatives plus contraignantes, obligeant les entreprises, au moins dans certains contextes ou domaines, à recourir à la facturation électronique.

C'est pourquoi le présent projet de loi entend rendre obligatoire l'émission de factures électroniques par les entreprises dans le cadre de marchés publics ou de contrats de concession, ceci dans l'optique d'inciter les entreprises à se doter rapidement des moyens nécessaires pour émettre, transmettre et éventuellement recevoir des factures électroniques.

La Chambre de Commerce soutient pleinement l'initiative à la base du présent projet de loi, le recours à la facturation électronique pouvant à terme être source de simplification administrative permettant d'accélérer et de simplifier la procédure de facturation, tout en en réduisant les coûts pour les entreprises. Elle souligne toutefois la nécessité, et ce d'autant plus dans le contexte économique et sanitaire actuel, d'allouer aux entreprises des délais suffisants pour leur permettre d'adapter leurs pratiques au développement de l'utilisation de la facturation électronique. Il est encore précisé dans ce contexte que les entreprises qui sont prêtes ne sont pas empêchées de d'ores et déjà recourir à cette faculté, mais que ceci octroierait une marge de manœuvre plus grande à celles qui en auraient besoin, sachant, qu'il ne fait aucun doute, qu'à terme, l'utilisation généralisée est à préconiser.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis entend introduire au sein de la Loi du 16 mai 2019 l'obligation pour les opérateurs économiques d'émettre et de transmettre toute facture aux pouvoirs adjudicateurs ou aux entités adjudicatrices sous forme de facture électronique conforme avec la version la plus récente de la norme européenne sur la facturation électronique.

Il est à noter que le projet de loi prévoit que toute facture non conforme à ces exigences sera d'office rejetée par les administrations concernées et à considérer comme n'ayant pas été reçue.

La Chambre de Commerce approuve la volonté des auteurs de limiter l'obligation de recourir à la facturation électronique aux seuls marchés publics et contrats de concession, et de ne pas étendre immédiatement cette obligation aux relations B2B et/ou B2C. Cette approche permettra ainsi aux opérateurs économiques d'adopter progressivement la facturation électronique, dont l'utilisation pourra à terme être étendue une fois que cette pratique aura acquis une certaine maturité.

Le projet de loi sous avis prévoit également un ensemble de dispositions techniques prévoyant notamment :

(i) l'obligation pour tous les pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices d'utiliser pour la réception automatisée des factures électroniques, le même réseau de livraison commun interopérable et ouvert, ceci dans un souci de cohérence et dans le but d'éviter de contraindre les opérateurs économiques à mettre en place et à utiliser différentes solutions techniques en fonctions des exigences de chaque destinataire des factures électroniques, ainsi que

(ii) la mise en place de solutions techniques alternatives non automatisées, qui seront déterminées par voie de règlement grand-ducal, et qui seront mises à disposition des opérateurs ne possédant pas encore de solution technique permettant l'émission et la transmission automatisées de factures électroniques.

Enfin, le présent projet de loi prévoit un étalement dans le temps de l'obligation pour les opérateurs économiques de facturer électroniquement dans le cadre des marchés publics et contrats de concession, ceci afin de permettre à ces derniers de s'adapter à cette nouvelle obligation. Ainsi une entrée en vigueur en plusieurs étapes, selon la taille de l'entreprise concernée est prévue, sur laquelle la Chambre de Commerce reviendra dans le cadre des développements ultérieurs.

Si, comme d'ores et déjà indiqué précédemment, la Chambre de Commerce approuve dans son ensemble le présent projet de loi, certaines dispositions suscitent néanmoins quelques commentaires ou interrogations de sa part.

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis, relatif à l'entrée en vigueur échelonnée de l'obligation de facturer électroniquement dans le cadre des marchés publics et contrats de concession, suscite des interrogations de la part de la Chambre de Commerce quant aux délais de mise en œuvre fixés, quant à l'application de cette nouvelle obligation aux contrats en cours ainsi que quant à l'articulation de cette entrée en vigueur échelonnée avec d'autres dispositions du projet de loi.

1) Des délais de mise en œuvre à adapter

L'article 4 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur échelonnée de l'obligation pour les opérateurs économiques d'émettre des factures électroniques.

Ainsi, si le présent projet de loi prévoit que l'obligation d'émettre des factures électroniques entrera en vigueur le **1^{er} septembre 2021**, il est également prévu quelques exceptions.

En effet, il est prévu que:

"1) Les opérateurs économiques qui, pour l'exercice 2019, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- total du bilan: 20 millions d'euros ;*
- montant net du chiffre d'affaires: 40 millions d'euros ;*

– nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice : 250 ;

appliqueront l'obligation énoncée à l'article 4bis pour le 1^{er} février 2022 au plus tard.

2) Les opérateurs économiques qui, pour l'exercice 2019, ne dépassent pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- total du bilan: 4,4 millions d'euros ;
- montant net du chiffre d'affaires: 8,8 millions d'euros ;
- nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice : 50;

appliqueront l'obligation énoncée à l'article 4bis pour le 1^{er} juillet 2022 au plus tard.

3) Les opérateurs économiques pour lesquels il serait matériellement impossible de fournir, pour l'exercice 2019, les limites chiffrées d'au moins un des trois critères suivants :

- total du bilan ;
- montant net du chiffre d'affaires ;
- nombre des membres du personnel employé à plein temps et en moyenne au cours de l'exercice,

appliqueront l'obligation énoncée à l'article 4bis pour le 1^{er} juillet 2022 au plus tard. »

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces délais apparaissent trop courts eu égard aux mesures à mettre en œuvre en amont par les entreprises : sensibilisation et formation du personnel, implémentations/changements en back-office pour les entreprises.

A titre d'exemple, lors de la mise en œuvre de la facturation électronique dans les marchés publics par l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique, entrée en vigueur le 29 juin 2014, la France avait prévu des délais de mise en œuvre beaucoup plus longs pour les entreprises : (i) au 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises et les personnes publiques ; (ii) au 1^{er} janvier 2018 pour les entreprises de taille intermédiaire ; (iii) au 1^{er} janvier 2019 pour les petites et moyennes entreprises ; et (iv) au 1^{er} janvier 2020 pour les microentreprises.

Ainsi, les petites et moyennes entreprises françaises ont pu bénéficier de plus de 4 années pour se mettre en conformité avec l'obligation d'émettre exclusivement des factures électroniques dans le cadre des marchés publics.

Le tissu économique luxembourgeois étant majoritairement constitué de petites et moyennes entreprises, la Chambre de Commerce propose d'adapter les délais de mise en œuvre de l'obligation d'émettre exclusivement des factures électroniques dans le cadre des marchés publics en allongeant ceux-ci, notamment afin de ne pas ajouter des charges et contraintes financières supplémentaires dans le contexte actuel.

La Chambre de Commerce redoute également que des délais de mise en œuvre trop brefs puissent impacter négativement d'un point de vue concurrentiel les entreprises qui auront tardé ou n'auront pas pu s'adapter

Elle salue par ailleurs l'instauration de solutions techniques non automatisées, comme solution alternative.

Considérant néanmoins – sous réserve de l'observation des remarques relatives à l'allongement des délais - que ces délais de mise en œuvre sont accompagnés des termes « *au plus tard* », permettant ainsi aux entreprises qui seraient prêtes avant les dates convenues d'adopter par anticipation la facturation électronique, la Chambre de Commerce est d'avis qu'un tel allongement des délais ne devrait pas préjudicier à une implémentation rapide de la facturation électronique pour les entreprises les plus réactives et les plus avancées en termes de digitalisation.

La Chambre de Commerce sollicite par conséquent l'allongement des délais de mise en œuvre de l'obligation de facturer électroniquement dans le cadre des marchés publics et contrats de concession pour l'ensemble des opérateurs économiques, un recours volontaire, le plus rapide possible avant l'échéance des dates butoir, restant toutefois à préconiser par les entreprises en fonction de leurs possibilités individuelles respectives.

Finalement, et compte tenu de l'incertitude du calendrier législatif et de la date d'adoption de la future loi, pouvant éventuellement raccourcir considérablement le délai à disposition des entreprises pour se mettre en conformité, la Chambre de Commerce s'interroge si le remplacement des délais fixes de mise en œuvre de l'obligation d'émettre des factures électroniques prévus à l'article 4 du projet de loi sous avis, par des périodes transitoires fixées à partir de l'entrée en vigueur de la future loi (par exemple: 18 mois à partir de l'entrée en vigueur de la future loi), ne permettrait pas de mieux s'assurer que les entreprises disposeront bien du temps suffisant pour être informées de la nouvelle législation et se mettre en conformité.

2) Des dispositions applicables aux contrats en cours ?

La Chambre de Commerce relève encore que l'article 4 du projet de loi ne précise pas si ces dispositions seront applicables aux contrats en cours au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre de Commerce estime que cet article devrait être complété afin de préciser la question de l'application dans le temps de l'obligation pour les opérateurs économiques d'émettre toute facture adressée aux pouvoirs adjudicateurs en tant que factures électroniques: cette obligation s'appliquera-t-elle uniquement aux contrats et marchés conclus après l'expiration des délais de mise en œuvre pour chaque catégorie d'entreprise concernée ou également aux contrats et marchés en cours à cette date ?

En effet, il convient de rappeler que par principe à défaut de disposition expresse contraire, les normes juridiques ne disposent que pour l'avenir.

Ainsi, « *une application rétroactive de textes normatifs à des rapports juridiques nés avant leur entrée en vigueur doit être expresse et ne saurait être dégagée de tendances générales du texte* »².

De même, selon la jurisprudence, « *les effets des contrats conclus antérieurement à la loi nouvelle, même s'ils continuent à se réaliser postérieurement à cette dernière, demeurent en effet régis par les dispositions sous l'empire desquelles ils ont été conclus* »³.

C'est d'ailleurs sur base de ces principes que le législateur français a, dans l'ordonnance n°2014-697 du 26 juin 2014 précitée, expressément prévu que l'obligation d'émettre des factures électroniques s'appliquait « *aux contrats en cours d'exécution ou conclus postérieurement* »⁴.

² Marc Besch, "Norme et Légistique en droit public luxembourgeois", n°803

³ Cass. Fr. 3e civ. 5-7-1995 n° 93-11.330.

⁴ Article 3 de l'ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014

La Chambre de Commerce suggère donc que dans un souci de sécurité juridique, et afin d'éviter toute difficulté de mise en oeuvre, ce point soit clarifié par le présent projet de loi.

3) Coordonner l'entrée en vigueur des futurs articles 4bis et 4ter de la Loi du 16 mai 2019

Sous réserve des développements sous 1) relatifs à l'octroi aux entreprises de délais de mise en œuvre suffisants et raisonnables, la Chambre de Commerce relève que le projet de loi sous avis prévoit que l'article 4bis de la Loi du 16 mai 2019 entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2021 (obligation pour les opérateurs économiques d'émettre uniquement des factures électroniques dans le cadre des marchés publics).

Dans un souci de cohérence, la Chambre de Commerce donne à considérer que le futur article 4ter paragraphe 2 de la Loi du 16 mai 2019, relatif à la mise en place des dispositions techniques et solutions techniques alternatives, qui est le corrélatif technique de l'article 4bis, devrait être applicable à une date préalable à l'entrée en vigueur de l'article 4bis, cette date devant se situer suffisamment en amont de la première et être également précisée de manière expresse par rapport à l'entrée en vigueur de la future loi. Il en va de même en ce qui concerne le règlement grand-ducal d'exécution qui précise ces solutions techniques alternatives et que la Chambre de Commerce avise séparément.

La Chambre de Commerce demande par conséquent qu'en fonction de la date d'adoption de la future loi, le séquençage d'entrée en vigueur des différentes dispositions du projet de loi soit parfaitement adéquat afin de correspondre aux besoins de ses ressortissants et de leur permettre un temps suffisant de mise en conformité.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

SMI/DJI