Luxembourg, le 23 septembre 2026

Objet : Projet de loi n°8583[1] relative à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique et portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. (6916DMO)

Saisine : Ministre de la Digitalisation
(18 juillet 2025)

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de mettre en œuvre une partie du règlement (UE) 2024/1183 (ci-après le « règlement eIDAS 2.0 ») et à adapter la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

En bref

- La Chambre de Commerce approuve le projet de loi sous avis, qui met en œuvre le portefeuille européen d'identité numérique et contribue à la digitalisation de l'économie ainsi qu'au bon fonctionnement du marché intérieur.

- De manière générale, la Chambre de Commerce appelle à une véritable stratégie nationale d'adoption. Afin d'assurer le succès du dispositif, la Chambre de Commerce insiste sur l'importance de garantir un haut niveau de sécurité et de résilience, de favoriser une intégration aisée par les entreprises et les administrations, de développer des cas d'usage concrets et attractifs pour les utilisateurs et de préserver une interopérabilité pleine et entière au niveau européen. Elle appelle également à certaines clarifications notamment en matière de signature électronique qualifiée.

- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

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

Contexte

Ce Projet a pour objet de mettre en œuvre au Luxembourg le portefeuille d'identité numérique européen (EUDI Wallet) instauré par le Règlement eIDAS 2.0. et à adapter la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

A compter du 24 décembre 2026, chaque État membre devra proposer à ses ressortissants, ses résidents ainsi que les personnes morales ayant leur siège social sur son territoire, au moins une solution nationale de portefeuille européen d'identité numérique, interopérable et reconnu dans l'ensemble du marché intérieur.

Ce portefeuille a pour vocation de permettre aux utilisateurs de stocker, gérer et partager, de manière sécurisée et volontaire des données d'identification personnelle et des attestations électroniques facilitant ainsi leur identification et authentification dans le cadre des services publics des administrations et services privés des entreprises, qui sont de plus en plus proposés en ligne.

Le Règlement eIDAS 2.0. offre une marge de manoeuvre aux Etats membres de fournir le(s) portefeuilles soit directement, soit sur mandat de l'Etat membre, soit indépendamment de l'Etat membre, tout en étant reconnu par celui-ci.

A cet égard, le Projet prévoit que le portefeuille sera fourni directement par le Luxembourg et désigne, à cet effet, le Centre des Technologies de l'Information de l'État (CTIE) comme fournisseur de la solution nationale du portefeuille d'identité numérique.

Chaque version nationale du portefeuille devra respecter les normes européennes communes relatives à l'interopérabilité, la cybersécurité et la confidentialité. Il sera certifié par un organisme accrédité et contrôlé par un organe indépendant. Au Luxembourg, l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance assumera le rôle d'organisme d'accréditation. L'Institut luxembourgeois de régulation est quant à lui désigné comme organe de contrôle et sera chargé du contrôle du fournisseur et du portefeuille numérique d'identité fourni.

Chaque Etat membre devra accepter et reconnaître les portefeuilles certifiés des autres Etats membres sans formalité additionnelle, pour l'accès à ses services publics et l'accès aux services essentiels du secteur privé (banque, logement, santé, etc.).

Les Etats membres ont l'obligation, suivant l'exposé des motifs, d'assurer la fiabilité juridique des données intégrées au portefeuille. Pour les personnes physiques, le CTIE aura recours au registre national des personnes physiques. Pour les personnes morales, le CTIE utilisera les données d'identification personnelle du répertoire général.

Conformément au Règlement eIDAS 2.0., le Projet consacre la reconnaissance automatique de la valeur juridique des attestations électroniques émises via le portefeuille (ex : attestation d'état civil, permis de conduire, autorisation administrative…), sans qu'il soit nécessaire d'ajouter une base juridique nationale supplémentaire pour le reconnaître.

L'utilisation du portefeuille européen d'identité numérique est volontaire et gratuite.

Le portefeuille contiendra des données d'identification vérifiées. Pour les personnes physiques, les attributs qui constituent les données d'identification personnelles sont les noms, prénoms, la date et le lieu de naissance ainsi que la nationalité. Un numéro administratif personnel sera aussi attribué. Pour une personne morale, les données d'identification personnelle de la personne morale sont la dénomination sociale et le numéro d'identité au sens de la loi du 30 mars 1979.

L'utilisateur pourra y stocker, gérer et partager, de manière sécurisée et volontaire, des données d'identification personnelle et des attestations électroniques (ex: carte d'identité, permis de conduire, certificats et diplômes). Le portefeuille facilitera l'identification et l'authentification en ligne. L'utilisateur a le contrôle de ses données et peut sélectionner les données strictement nécessaires qu'il partagera.

L'utilisateur devra s'enrôler sur le guichet unique électronique pour disposer d'un portefeuille d'identité numérique. Concrètement, l'enrôlement consiste à installer une application sur un appareil contrôlé par l'utilisateur et obtenir ses données d'identification personnelle. Pour les personnes physiques, les données d'identification personnelle sont les nom et prénoms, la date et le lieu de naissance, la nationalité ainsi qu'un numéro administratif personnel. Pour les personnes morales, il s'agit de la dénomination sociale et du numéro d'identité visé par la loi du 30 mars 1979 (article 2). L'utilisateur pourra se connecter aux différents services tels que administrations, banques, université, etc. avec un seul compte.

A des fins de transparence et de confiance dans l'utilisation des portefeuilles d'identité numérique, les administrations et les entreprises du secteur privé qui souhaitent utiliser l'identification et l'authentification en ligne via les portefeuilles numériques devront s'enregistrer comme "partie utilisatrice" auprès du bureau d'enregistrement. Le Projet désigne le Commissariat du gouvernement à la protection des données à caractère personnel (CGPD) pour assurer le rôle de bureau d'enregistrement.

En résumé, le portefeuille d'identité numérique prévu par le règlement eIDAS permet de :

- s'authentifier : l'utilisateur pourra confirmer son identité auprès d'un grand nombre de services ;
- conserver : l'utilisateur peut conserver en toute sécurité divers documents dans son portefeuille (carte d'identité, permis de conduire, diplômes, etc.) ;
- partager : l'utilisateur peut partager des documents conservés dans son portefeuille ;
- signer : l'utilisateur personne physique peut apposer sa signature électronique qualifiée.

Considérations générales

La Chambre de Commerce approuve la mise en œuvre d'un portefeuille d'identité numérique à travers un cadre juridique européen harmonisé, fiable et sécurisé. Ce dispositif renforce la sécurité juridique des transactions numériques favorisant la confiance des entreprises. Il va également dans le sens d'une simplification administrative et d'une accélération des démarches en permettant un accès facilité à des moyens d'identification numériques fiables, interopérables et reconnus au sein de l'UE.

La Chambre de Commerce estime que ce dispositif est favorable à la transition digitale et au soutien de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises, très intégrées dans le marché unique européen et dans l'économie de la Grande Région.

Toutefois, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention sur plusieurs éléments essentiels afin d'assurer une mise en œuvre pleinement opérationnelle, sécurisée et propice à une adoption large du portefeuille européen d'identité numérique.

1. Sécurité et contrôle du dispositif

La Chambre de Commerce souligne en premier lieu l'importance d'assurer un niveau de sécurité particulièrement élevé du dispositif, compte tenu des risques inhérents à la gestion de données d'identité. À cet égard, doivent notamment être anticipés les risques de vol d'identité, de fraude, d'attaques informatiques ou encore de défaillances techniques.

Un mécanisme de contrôle indépendant, régulier et robuste apparaît essentiel, afin de garantir :

- le bon fonctionnement du système,
- la continuité du service, ainsi que
- l'absence de failles de sécurité.

Par ailleurs, le dispositif sur le plan technique doit être pensé de manière résiliente avec des mécanismes assurant la redondance des infrastructures et garantissant la continuité du service en cas de défaillance qu'elle soit technique ou liée à une utilisation frauduleuse.

En outre, le dispositif ne doit pas contraindre les parties prenantes à devoir changer leurs appareils de téléphonie (pour obsolescence) afin de pouvoir supporter le dispositif de portefeuille numérique sur la durée. Le disposif doit donc être pensé sur la durée.

2. Intégration des parties utilisatrices : secteur privé et administrations

Le portefeuille d'identité numérique ayant vocation à permettre l'identification et l'authentification des utilisateurs dans le cadre des services publics et privés proposés en ligne par les administrations et le secteur privé (les parties utilisatrices), la Chambre de Commerce rappelle que le succès du portefeuille numérique dépendra largement de son acceptation et de son intégration par les parties utilisatrices, notamment dans des secteurs économiques où l'identification en ligne constitue une enjeu opérationnel majeur (tels que les services financiers, les plateformes numériques ou encore les services nécessitant des procédures de vérification d'identité).

Sur le plan pratique, il demeure de nombreuses questions quant à la complexité technique d'intégration, aux coûts induits, ainsi qu'aux obligations juridiques et opérationnelles pesant sur les entreprises et les administrations.

Dans cette perspective, il apparaît essentiel de prévoir un cadre d'intégration (onboarding) simple et proportionné pour les entreprises ainsi que, le cas échéant, des mesures d'accompagnement, telles que des environnements de test (sandboxes) ou des dispositifs d'incitation et de soutien.

Concernant les administrations, un accompagnement opérationnel de celles-ci apparait essentiel, afin d'assurer une transition fluide vers l'utilisation du portefeuille numérique.

Cela implique notamment l'adaptation des procédures administratives, y compris au niveau communal. La clarification du rôle des différents intervenants dans les processus (enrôlement, support aux utilisateurs, etc.) parait aussi essentielle. [2]

Dans tous les cas, la mise à disposition de ressources et outils adaptés pour les parties prenantes concernées seront une condition nécessaire à l'intégration de ce dispositif.

[2] Avis du SYVICOL du 10.11.2025

3. Expérience utilisateur

La Chambre de Commerce souligne que l'efficacité du dispositif repose également sur une expérience utilisateur fluide et attractive, condition indispensable à une adoption massive.

Le portefeuille numérique ne pourra atteindre ses objectifs que s'il est simple d'utilisation, utile dans des cas d'usage concrets et largement accepté par les administrations et les entreprises comme précédemment indiqué.

À cet égard, il conviendrait de continuer de promouvoir une logique de "once-only" et un parcours utilisateurs le plus accessible possible. Le caractère volontaire du dispositif ne doit pas aboutir à créer une fracture numérique.

Le développement de cas d'usage prioritaires (ex: banque, mobilité, ressources humaines, services publics numériques, santé) serait pertinent pour favoriser son adoption.

De manière globale, la mise en place d'une véritable stratégie nationale d'adoption, incluant communication, accompagnement et mobilisation des parties prenantes serait requise.

4. Sécurisation du cadre juridique et lisibilité pour les entreprises

Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité :

- de clarifier la répartition des responsabilités entre les différents acteurs (publics et privés), notamment en cas de défaillance technique ou d'utilisation frauduleuse ;

- d'éviter toute complexité excessive ou incertitude technique ou juridique, susceptible de freiner l'intégration du dispositif par les entreprises.

5. Interopérabilité européenne et fonctionnement du marché intérieur

La Chambre de Commerce souligne que la pleine efficacité du dispositif repose sur son interopérabilité et sa reconnaissance dans l'ensemble de l'Union européenne, éléments essentiels pour garantir un bon fonctionnement du marché intérieur.

6. Les points demeurant ouverts

Le règlement européen impose aux Etats membres de mettre en place au minimum une solution nationale de portefeuille d'identité numérique. Le Luxembourg a effectué le choix de confier au CTIE le rôle de fournisseur de la solution nationale du portefeuille. La Chambre de Commerce s'interroge s'il est envisagé dans le futur d'ouvrir plusieurs portefeuilles nationaux qui co-existeraient. Dans ce cas, il parait important que le dispositif soit pensé en amont avec cette perspective de coexistence de portefeuilles dans le futur.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce relève qu'aucune mention particulière n'apparait dans le Projet concernant la signature électronique qualifiée. Or, le règlement eIDAS offre la possibilité à toute personne physique de signer, par défaut et gratuitement, au moyen d'une signature électronique qualifiée (le plus haut niveau de protection parmi les signatures électroniques). Cette fonctionnalité du portefeuille d'identité numérique n'est pas mentionnée dans le Projet. La Chambre

de Commerce se demande donc si la signature électronique qualifiée sera proposée dans le portefeuille d'identité numérique luxembourgeois.

En outre, quid de l'option laissée aux Etats membres par le règlement eIDAS de circonscrire la signature électronique qualifiée à des fins non professionnelles ?

En tout état de cause, ces points méritent des éclaircissements et la mise en œuvre de la signature électronique dans le cadre du portefeuille d'identité numérique devra être accompagnée d'un encadrement, d'instructions claires et d'une campagne de sensibilisation des parties prenantes et utilisateurs.

Au regard de ces éléments, la Chambre de Commerce soutient l'objectif poursuivi par le projet de loi, tout en soulignant que la réussite du dispositif reposera sur sa capacité à offrir un cadre à la fois sécurisé, lisible et facilement opérationnalisable pour les acteurs économiques, dans le respect des exigences d'interopérabilité européenne.

* * *

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 compte de ses observations.

DMO/NSA