



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 5950

Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité

Date de dépôt : 28-10-2008

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-10-2010

Auteur(s) : Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative  
Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
28-10-2008	Déposé	5950/00	<u>3</u>
17-03-2009	Avis de la Chambre de Commerce (17.3.2009)	5949/01, 5950/01	<u>26</u>
27-03-2009	1) Avis de la Chambre des Salariés (27.3.209) 2) Avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données (10.3.2009)	5950/02	<u>31</u>
01-09-2009	Avis de la Chambre des Métiers (1.9.2009)	5950/03	<u>54</u>
02-11-2009	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) (18.5.2009)	5950/04	<u>62</u>
01-02-2010	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (28.1.2010)	5950/05	<u>67</u>
27-10-2010	Avis du Conseil d'Etat (26.10.2010)	5950/06	<u>76</u>
15-09-2011	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires (18.8.2011)	5950/07	<u>97</u>
17-01-2011	Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative Procès verbal ( 04 ) de la reunion du 17 janvier 2011	04	<u>100</u>
17-12-2010	Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative Procès verbal ( 01 ) de la reunion du 17 décembre 2010	01	<u>128</u>

5950/00

## N° 5950

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI**

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

(Dépôt: le 28.10.2008)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (22.10.2008).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	10
4) Commentaire des articles.....	14
5) Fiche financière.....	21

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sont autorisés à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

Palais de Luxembourg, le 22 octobre 2008

*Le Ministre de la Fonction publique  
et de la Réforme administrative,*

Claude WISELER

HENRI

*Le Ministre de l'Intérieur  
et de l'Aménagement du territoire,*

Jean-Marie HALSDORF

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### Chapitre préliminaire – *Objet et champ d'application*

**Art. 1er.** La présente loi a pour objet de définir et de délimiter les procédés d'identification numérique et biométrique des personnes physiques.

Elle détermine l'ensemble des éléments d'identification des personnes physiques à inscrire sur le registre national des personnes physiques, règle le traitement de ces éléments et en garantit la protection.

Elle introduit la carte d'identité électronique pour personnes physiques de nationalité luxembourgeoise.

### Chapitre 1 – *Identification numérique et biométrique des personnes physiques*

#### *Section 1 – Identification numérique*

**Art. 2.** (1) Un numéro d'identification est attribué:

- a) à toute personne physique inscrite sur le registre communal des personnes physiques;
- b) à toute personne physique, autre que celle désignée sous a), enregistrée dans une base de données d'un service de l'Etat, d'une administration, d'un officier public, du Centre commun de la Sécurité sociale, de la Caisse nationale des Prestations familiales, ainsi que d'un créateur ou exécuteur d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque, tenus en vertu d'une disposition légale ou réglementaire d'employer ce numéro;
- c) à toute personne physique de nationalité luxembourgeoise, autre que celle désignée sous a) et b), inscrite sur un registre tenu dans une mission diplomatique ou un poste consulaire luxembourgeois à l'étranger. Ces registres ont pour finalité de permettre aux Luxembourgeois y inscrits de demander à l'Etat luxembourgeois de leur délivrer une carte d'identité électronique. Les modalités d'inscription et de tenue des registres diplomatiques ou consulaires peuvent être déterminées par règlement grand-ducal.

(2) Le numéro d'identification est à déterminer de telle façon qu'un même numéro ne puisse être attribué à plusieurs personnes et qu'une seule personne ne puisse se voir attribuer qu'un seul numéro.

(3) Au cas où un numéro attribué s'avère incomplet ou erroné, il est remplacé par un autre numéro. Le numéro de remplacement est notifié par lettre recommandée avec accusé de réception à la personne dont le numéro incomplet ou erroné a été remplacé.

(4) Une personne reçoit un autre numéro d'identification à partir du moment où elle fait l'objet d'une adoption plénière. Le nouveau numéro est notifié par lettre recommandée avec accusé de réception à la personne ayant fait l'objet de cette adoption.

**Art. 3.** (1) Le numéro d'identification est enregistré sur la carte d'identité délivrée sur base des données figurant au registre national des personnes physiques.

(2) Sous réserve de l'application de la loi modifiée du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques, les actes, documents et fichiers établis par les services de l'Etat, les administrations, les communes, les organismes de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales, ainsi que par les officiers publics et les créateurs ou exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque qui ont accès au registre national des personnes physiques, peuvent contenir le numéro d'identification, à condition que celui-ci soit réservé à l'usage administratif interne ou aux relations avec le titulaire du numéro.

(3) Les actes, documents et fichiers établis par les établissements hospitaliers tels que définis par l'article 1 de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, par les établissements publics

hospitaliers, par les médecins, les médecins-dentistes, les pharmaciens ou par les personnes visées par l'article 1 de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé peuvent contenir le numéro d'identification, à condition que celui-ci soit réservé à l'usage administratif interne ou aux relations avec le titulaire du numéro.

Le numéro d'identification doit figurer sur les ordonnances médicales et la correspondance des personnes mentionnées à l'alinéa qui précède avec les organismes de sécurité sociale.

(4) Les actes, documents et fichiers établis par les commerçants, par les personnes exerçant une profession autre que celles mentionnées au paragraphe 4 ou par les personnes morales de droit privé, dans le cadre de la gestion de leur personnel ou pour l'accomplissement d'une prestation de service demandée par la personne dont le numéro est utilisé, peuvent contenir le numéro d'identification.

Il est interdit à ces personnes d'utiliser le numéro d'identification comme clé de recherche dans leurs applications informatiques et le numéro d'identification ne doit pas non plus être défini comme clé dans une de leurs bases de données informatiques.

Il est interdit à ces personnes de continuer le numéro d'identification à un tiers.

### *Section 2 – Identification biométrique*

**Art. 4.** Il est procédé à l'identification d'une personne physique de nationalité luxembourgeoise sur base de données biométriques lisibles sur une carte d'identité.

Il y a lieu d'entendre par „données biométriques“, des caractéristiques biologiques et morphologiques d'une personne physique transformées en une empreinte numérique.

Les données biométriques à collecter en vue de l'établissement d'une carte d'identité sont déterminées à l'article 23.

## **Chapitre 2 – Registre national des personnes physiques**

### *Section 1 – Finalités du registre national*

**Art. 5.** (1) Il est établi un registre national des personnes physiques, désigné ci-après par les termes „registre national“, qui a pour finalité de regrouper toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques, d'établir des statistiques et de préserver l'historique de ces données.

(2) Le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées. Il sert de base à la production des documents de voyage, des pièces d'identité, des titres de séjour, des permis de conduire et d'autres pièces administratives. Il permet d'établir des certificats suivant la procédure de l'article 18.

Si les services et administrations de l'Etat et des communes, le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales et l'Union des Caisses de Maladie ont reçu en application de la présente loi accès à des données figurant au registre national et ayant une source authentique, ils ne peuvent plus exiger la production de certificats relatifs à ces données si elles concernent des personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune luxembourgeoise.

### *Section 2 – Tenue du registre national*

**Art. 6.** (1) Le registre national contient les données des personnes physiques visées à l'article 2, paragraphe 1. Les données inscrites sur le registre national proviennent des registres communaux des personnes physiques, des registres diplomatiques ou consulaires et des bases de données tenues par les services de l'Etat, les administrations, les officiers publics, le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales et par les créateurs ou exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque.

(2) Le registre national comprend les données suivantes:

- a) le numéro d'identification;
- b) les nom et prénoms;

- c) – la résidence habituelle, établie dans une localité, une rue et à un numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au registre national des localités et des rues tenu par l'administration du cadastre et de la topographie, sinon établie dans une localité, une rue et à un numéro d'immeuble dans une circonscription d'une ambassade ou d'un consulat, sinon établie dans une localité, une rue et à un numéro d'immeuble à l'étranger;
  - toute précision supplémentaire quant à l'immeuble dans lequel se situe le logement et toute modification intervenue dans la situation de résidence;
  - le cas échéant, l'adresse où l'intéressé réside temporairement en dehors de la commune où il a sa résidence habituelle;
  - l'adresse de référence telle que prévue par l'article 13 de la loi du jmmmaaaa relative aux registres communaux des personnes physiques;
- d) les date et lieu de naissance;
- e) la situation de famille;
- f) la ou les nationalité(s) ou le statut d'apatride;
- g) le statut de réfugié ou de protection subsidiaire;
- h) le sexe;
- i) pour les personnes mariées ou liées par le partenariat en application de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, et pour les personnes veuves, le numéro d'identification, pour autant qu'il a été attribué, les noms, prénoms et dates de naissance des conjoints ou partenaires vivants ou prédécédés;
- j) les numéros d'identification des père et mère à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués;
- k) les numéros d'identification, pour autant qu'ils aient été attribués, les nom et prénoms et les dates de naissance des enfants à l'égard desquels la filiation est établie;
- l) la provenance et les modifications des données enregistrées;
- m) les date et lieu de décès.

**Art. 7.** Le Centre informatique de l'Etat est chargé de toutes les opérations relatives à la détermination, à l'attribution et à la conservation du numéro d'identification, ainsi que de la gestion et de la communication des données inscrites sur le registre national.

**Art. 8.** (1) Le ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, désigné ci-après par les termes „le ministre“, veille à ce que les données figurant au registre national soient traitées loyalement et licitement, qu'elles soient collectées pour les finalités prévues à l'article 5 et qu'elles ne soient pas traitées ou conservées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

(2) Le ministre accorde l'accès au registre national en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives au registre national et celles relatives à la législation sur la protection des données, sur avis conforme de la commission prévue par l'article 12 de la présente loi.

**Art. 9.** Les autorités chargées de la communication des données au registre national par le biais d'inscriptions effectuées sur les registres et les bases de données visés à l'article 6, paragraphe 1 transmettent d'office au Centre informatique de l'Etat les informations mentionnées à l'article 6, paragraphe 2. Ces données sont instantanément transmises par voie électronique. En cas d'impossibilité de transmettre les données par voie électronique, elles sont à transmettre sur support papier dans un délai de huit jours de la saisie ou de la modification des données.

Les autorités précitées sont responsables de la conformité des informations transmises aux actes et documents qu'elles détiennent, ainsi que de la communication au Centre informatique de l'Etat des modifications opérées par leurs soins.

**Art. 10.** Les personnes autorisées à accéder aux données inscrites sur le registre national sont tenues de signaler au Centre informatique de l'Etat toutes les erreurs dont elles ont connaissance.

**Art. 11.** Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi, en ce qui concerne:

- a) la structure des numéros d'identification;
- b) les mentions, chiffres, codes ou dates à indiquer si une date de naissance ou de décès n'est pas déterminable, voire pas déterminée, selon le calendrier grégorien;
- c) la collaboration des services publics pour la détermination des numéros et pour la communication des changements des données figurant au registre national;
- d) la procédure d'attribution et de conservation des numéros;
- e) l'agencement, la tenue à jour et la gestion du registre national;
- f) les modalités d'accès et de communication des données du registre national pour les personnes autres que celles visées par la section 4 du chapitre 2.

### *Section 3 – Commission du registre national*

**Art. 12.** Il est institué sous l'autorité du ministre une commission du registre national dont les attributions sont les suivantes:

- analyser et régler dans la mesure du possible les difficultés d'application pratique pouvant résulter des dispositions légales et réglementaires relatives au registre national;
- émettre les avis demandés par le ministre quant aux demandes d'accès au registre national et de transmission de listes de personnes;
- faire le cas échéant des propositions au ministre afin d'améliorer la législation et la réglementation relatives au registre national.

Un règlement grand-ducal peut déterminer la composition et le fonctionnement de la commission.

### *Section 4 – La protection des données inscrites sur le registre national*

**Art. 13.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national, a le droit de consulter par voie électronique et d'obtenir communication des données qui la concernent suivant les modalités fixées ci-dessous.

**Art. 14.** (1) Toute consultation ou communication de données par une personne mentionnée à l'article 13 peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié.

La demande de communication des données peut également être introduite sur base d'une lettre datée, signée et adressée au ministre. Ce droit est également accordé au tuteur, au curateur, à l'administrateur légal ou au mandataire spécial de la personne concernée. La lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande.

Les données sont communiquées selon le souhait de l'auteur de la demande par lettre ou par courrier électronique dans un délai de quinze jours de la réception de la demande sous forme d'un extrait du registre national reproduisant de manière exacte l'ensemble des données relatives à la personne concernée. Cet extrait peut être demandé en langue française, allemande ou anglaise.

(2) La demande est refusée si elle est introduite par une personne qui ne remplit pas les conditions et les formalités requises par la présente loi. Tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai et les formes prescrits au paragraphe 1.

(3) Il est mentionné sur l'extrait remis au demandeur que les informations qu'il contient reproduisent de manière exacte l'ensemble des données relatives à cette personne qui sont inscrites sur le registre national.

**Art. 15.** (1) Si les données consultées ou communiquées à une personne en vertu de l'article 14 se révèlent être incomplètes ou inexactes, la personne concernée peut en demander la rectification. La demande de rectification peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié. La demande peut également être



introduite par lettre recommandée avec accusé de réception, datée, signée et adressée au ministre. Cette lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande. Toute demande de rectification doit être motivée.

La personne exerçant son droit de rectification fournit à l'appui de sa requête tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. A sa demande, la personne concernée est entendue et peut se faire assister par une personne de son choix.

Le ministre est tenu de donner suite à cette demande de rectification dans le délai prescrit à l'article 14, paragraphe 1. Tout refus de rectification est motivé et notifié par lettre recommandée avec accusé de réception au demandeur dans le même délai.

(2) A l'issue de la procédure de rectification, le demandeur reçoit un extrait du registre national dans lequel toutes les données modifiées sont présentées.

**Art. 16.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national, a le droit d'obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui ont, au cours des six mois précédant sa demande, consulté ou mis à jour ses données au registre national, à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales. La procédure prévue à l'article 14 s'applique.

**Art. 17.** Tout ayant-droit des personnes visées à l'article 13 peut obtenir un extrait du registre national ou un certificat, établi sur base de ce registre, pour autant que les informations qu'il contient se réfèrent directement à sa personne.

La demande est formulée par l'ayant-droit concerné, son tuteur, son curateur, son administrateur légal ou son mandataire spécial. Elle est effectuée dans les formes prescrites à l'article 14, paragraphe 1. La réponse lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 14, paragraphe 1.

**Art. 18.** (1) Toute personne physique ou morale peut obtenir, sur demande effectuée dans les formes prescrites à l'article 14, paragraphe 1, un extrait du registre national ou un certificat établi sur base de ce registre concernant une personne dont les données sont inscrites sur le registre national, lorsque la délivrance de ces documents est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi. L'extrait lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 14, paragraphe 1.

Par documents dont la délivrance est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, il y a lieu d'entendre les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal, ou par un arrêté pris en exécution de la loi.

(2) Sur injonction du tribunal de paix territorialement compétent, le ministre est tenu de fournir à tout requérant les renseignements qu'il possède permettant de déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre national.

(3) L'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure. Si la personne à l'égard de laquelle la procédure s'exécute ou se poursuit a été radiée du registre communal des personnes physiques sur lequel elle est censée être inscrite suivant les informations fournies par le requérant, l'extrait indique la date de la radiation et, le cas échéant, la commune sur le registre de laquelle elle a par la suite été inscrite. S'il s'agit d'une radiation d'office ou pour l'étranger d'un registre communal des personnes physiques, la commune de la nouvelle résidence est indiquée si elle est connue.

**Art. 19.** Tout extrait et tout certificat remis au demandeur dans le cadre des articles 14 à 18 sont signés par le directeur ou par un agent délégué du Centre informatique de l'Etat. L'extrait ou le certificat mentionne à quelle fin et à quel destinataire il est délivré. Il ne reproduit pas le numéro d'identification du registre national s'il est délivré en application de l'article 18.

**Art. 20.** Aucune liste de personnes inscrites sur le registre national ne peut être communiquée. Cette interdiction ne vise pas les personnes publiques habilitées, par ou en vertu de la loi, à obtenir de telles listes et ce pour les informations sur lesquelles porte cette habilitation.

**Art. 21.** (1) Par dérogation à l'article 20, sur demande écrite et signée, stipulant la finalité pour laquelle elles sont sollicitées, des listes de personnes peuvent être communiquées:

- a) aux personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général;
- b) aux autorités étrangères, moyennant l'accord préalable du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions.

(2) Les listes visées par le présent article ne sont délivrées qu'avec l'accord du ministre sur base de l'avis conforme de la commission du registre national et que dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité.

(3) Le destinataire de la liste ne peut pas la communiquer à des tiers ou l'utiliser à d'autres fins que celles stipulées dans la demande.

**Art. 22.** Sur demande écrite et signée mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le ministre peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du registre national à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre national.

### **Chapitre 3 – Carte d'identité**

**Art. 23.** (1) La carte d'identité est délivrée aux Luxembourgeois qui sont inscrits sur un registre communal des personnes physiques ou un registre diplomatique ou consulaire luxembourgeois. Elle est établie sur base des données inscrites sur le registre national. Elle contient des informations à caractère personnel visibles à l'oeil nu et, à l'exception de la donnée visée au point i), lisibles de manière électronique, à savoir:

- a) le nom et, sur demande du titulaire, le nom du conjoint vivant ou précédé;
- b) le prénom ou les deux premiers prénoms;
- c) la nationalité;
- d) la date de naissance;
- e) le sexe;
- f) le lieu de la délivrance de la carte;
- g) la date de début et de fin de validité de la carte;
- h) la dénomination et le numéro de carte;
- i) la photographie numérisée du titulaire;
- j) la signature numérisée du titulaire;
- k) la signature numérisée du ministre de l'Intérieur;
- l) le titre de noblesse des membres de la famille grand-ducale.

(2) La carte d'identité contient en outre les informations uniquement lisibles de manière électronique suivantes:

- a) les certificats d'authentification et de signature;
- b) les clés privées relatives aux certificats visés au point a);
- c) le prestataire de service de certification agréé;
- d) l'information nécessaire à l'authentification de la carte et à la protection des données lisibles de manière électronique figurant sur la carte et à l'utilisation des certificats qualifiés et afférents;
- e) l'image faciale non codifiée du titulaire;
- f) la résidence habituelle du titulaire;
- g) la signature électronique de l'entité de délivrance;
- h) le numéro d'identification du registre national.

Le titulaire de la carte d'identité peut, s'il le souhaite, désactiver les éléments visés aux points a) et b). Les éléments visés aux points a) et b) sont d'office désactivés pour les cartes d'identité délivrées aux mineurs non émancipés ou aux majeurs incapables.

**Art. 24.** (1) Le Luxembourgeois qui a activé les éléments visés aux points a) et b) de l'article 23, paragraphe 2 de sa carte d'identité peut, au moyen de cette carte d'identité, consulter les données électroniques qui sont enregistrées sur la carte ou sont accessibles au moyen de celle-ci, et a le droit de demander à la même occasion la rectification de ses données à caractère personnel qui ne seraient pas reprises de manière complète ou exacte sur la carte d'identité. A défaut de ce moyen, le titulaire de la carte peut demander la communication et la rectification de ces données en respectant la procédure prévue par les articles 14 et 15.

(2) Un règlement grand-ducal peut déterminer les normes et les spécifications techniques et fonctionnelles auxquelles doivent satisfaire les appareils et les applications qui rendent possibles la lecture et la mise à jour des données reprises de manière électronique sur la carte d'identité. Il peut également réglementer la publicité, la vente, l'achat, la location, la possession et la transmission de ces appareils et applications.

**Art. 25.** Tout contrôle automatisé de cartes d'identité par des procédés de lecture optique ou autres doit faire l'objet d'une autorisation du ministre sur avis conforme de la commission du registre national.

**Art. 26.** (1) La durée de validité de la carte d'identité ne peut dépasser cinq ans à partir de sa date de délivrance sauf pour les personnes âgées de 70 ans le jour de la demande de la carte d'identité.

(2) La carte d'identité est obligatoire à partir de l'âge de quinze ans sauf pour les Luxembourgeois qui résident à l'étranger. Elle peut être délivrée aux Luxembourgeois âgés de moins de quinze ans.

(3) Un règlement grand-ducal détermine la forme, les inscriptions et la durée de validité des cartes d'identité obligatoires ou facultatives, ainsi que les modalités de demande, de fabrication, de délivrance et d'utilisation des cartes d'identité. Ce même règlement détermine les obligations du titulaire de la carte d'identité en cas de vol, de perte ou de détérioration de la carte.

(4) Une taxe de chancellerie est due par le titulaire de la carte d'identité au moment de la demande de la carte d'identité. Le montant de la taxe est fixé par règlement grand-ducal.

**Art. 27.** (1) Il est institué un registre des cartes d'identité. Sous réserve du paragraphe 3 de la présente disposition, le registre des cartes d'identité contient les données énumérées à l'article 23 ainsi que les données suivantes:

- a) la date de la demande, la date d'émission, la date de perte ou de la détérioration de la carte d'identité;
- b) la date de la délivrance de la carte d'identité;
- c) le numéro de séquence de fabrication de la carte;
- d) l'information que la carte d'identité est valable, périmée ou détériorée et, dans ce dernier cas, la raison;
- e) le caractère obligatoire ou facultatif de la carte d'identité;
- f) la date de la dernière mise à jour.

(2) Les fonctionnaires et employés publics qui saisissent ou traitent les données relatives aux cartes d'identité ont accès au registre des cartes d'identité et ceci uniquement dans le but de remplir ces fonctions.

(3) Les données biométriques ne sont conservées que pendant une durée de 2 mois après la délivrance d'une carte d'identité sur base de ces données.

**Art. 28.** Les infractions aux dispositions qui précèdent ou aux dispositions des règlements d'exécution en matière de carte d'identité sont punies d'une peine de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par d'autres lois.

#### Chapitre 4 – Dispositions modificatives, transitoires, abrogatoires et finales

**Art. 29.** La loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ne s'applique plus aux personnes physiques à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 30.** La référence à la présente loi peut se faire sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi relative à l'identification des personnes physiques“.

**Art. 31.** Si une loi se réfère à „la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales“ et vise les personnes physiques, ces termes s'entendent comme „la loi relative à l'identification des personnes physiques“.

Si une loi se réfère au „répertoire général“ et vise les personnes physiques, ces termes s'entendent comme „registre national des personnes physiques“.

Si une loi se réfère au „matricule“ ou „numéro d'identité“, ces termes s'entendent comme „numéro d'identification“.

**Art. 32.** Les données du répertoire général et des registres de la population des communes luxembourgeoises sont migrées au registre national afin d'y être traitées et de faire l'objet de vérifications quant à leur qualité. Le répertoire général reste en place jusqu'au moment de l'achèvement de la migration des données et jusqu'à la mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national.

**Art. 33.** La nomination des membres de la commission du registre national doit intervenir dans le mois qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi. La commission doit siéger dans les huit jours de la nomination de ses membres et traiter toutes les demandes d'accès aux données du registre national qui ont été formulées dès l'entrée en vigueur de la loi dans cette séance. Les demandes peuvent être adressées dès l'entrée en vigueur de la loi au ministre.

**Art. 34.** A partir du 1er janvier 2011, un numéro d'identification sera attribué en remplacement du numéro d'identité prévu par l'article 1 du règlement grand-ducal du 7 juin 1979 fixant les modalités d'application de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

**Art. 35.** Les dispositions du chapitre 3 entrent en vigueur à partir du 1er janvier 2011.

Toutes les cartes d'identité émises et à émettre avant le 1er janvier 2011 sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire doivent être remplacées par une carte d'identité électronique dans un délai de trois ans à partir du début de la production prévue à l'alinéa qui précède.

Une carte d'identité émise sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 précité reste valable jusqu'à sa date de péremption, son vol, sa perte ou sa détérioration, à moins qu'elle n'ait été remplacée préalablement par une carte d'identité électronique. Toute carte d'identité émise sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 précité doit être remise à l'Etat au moment de son remplacement par une carte d'identité électronique, à moins qu'elle n'ait été perdue ou volée et que ces faits aient été déclarés à la Police grand-ducale.

Le ministre de l'Intérieur fixe l'ordre de délivrance des cartes d'identité électroniques. Cet ordre de délivrance n'empêchera pas le remplacement immédiat par des cartes d'identité électroniques des cartes d'identité émises sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 précité ayant atteint la fin de la période de validité ou ayant été volées, perdues ou détériorées.

**Art. 36.** L'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire est abrogé avec effet au 1er janvier 2011.

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi a pour objectif de régler tout ce qui concerne l'identification des personnes physiques au niveau national. Il s'agit tout d'abord de fixer les critères d'identification, ensuite d'établir les procédés et moyens à l'aide desquels cette identification est mise en oeuvre et finalement de déterminer les règles relatives à la carte d'identité.

Il y a lieu de noter que le présent texte règle l'identification des seules personnes physiques, l'identification des personnes morales étant réglée par une loi à part.

Au vu de l'envergure de ce projet et de l'implication d'un grand nombre d'autorités administratives, le Gouvernement avait chargé un groupe de travail ad hoc de l'élaboration d'un avant-projet de loi. Ce groupe de travail était composé de représentants de plusieurs départements ministériels, de services et d'administrations de l'Etat.

Etant donné que l'identification des personnes physiques et celle des personnes morales seront dorénavant traitées dans deux textes de loi différents, le groupe de travail a réparti ses travaux entre deux sous-groupes, tout en tranchant les questions communes au niveau de réunions plénières.

Avant d'analyser les objectifs du présent texte de loi, il est utile de revenir brièvement sur l'histoire de l'identification des personnes au Luxembourg.

\*

## HISTORIQUE

En date du 10 avril 1973, le Gouvernement de l'époque avait déposé un projet de loi organisant l'identification numérique et qui est devenu finalement la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

Le principal objectif de cette loi était l'identification des individus. En raison de l'accroissement de la population, de l'augmentation des relations entre les citoyens et les administrations ainsi que de la création de plus en plus de fichiers administratifs, il était devenu nécessaire d'introduire un moyen d'identification des personnes plus efficace que les seuls nom et prénoms. Ainsi, la loi précitée de 1979 a introduit le numéro d'identité, communément appelé „numéro matricule“, qui était destiné à garantir l'identification univoque des citoyens en prévoyant que toute personne ne dispose que d'un seul numéro d'identité et qu'un tel numéro ne soit attribué qu'une seule fois.

Cette loi a également eu pour objectif d'harmoniser l'identification des personnes à travers toutes les administrations de l'Etat, alors qu'auparavant chaque administration disposait de ses propres procédés de gestion des fichiers et donc d'identification des personnes.

A côté du numéro matricule, la loi précitée de 1979 a par ailleurs instauré un répertoire général destiné à gérer ce numéro. Dans ce contexte, l'exposé des motifs de l'époque indiquait que le répertoire général ne devait pas être confondu avec un fichier national. Il y était également précisé que „le répertoire ne comprend que les quelques données strictement indispensables pour l'attribution du numéro d'identité; sa tenue à jour est des plus réduite puisqu'elle ne donne en principe lieu à intervention que lors des naissances, mariages et décès (...) ainsi que des immigrations et émigrations.

*Le fichier national, par contre, est une organisation beaucoup plus complexe. Son but est d'ailleurs tout différent puisqu'il est destiné à fournir une foule de renseignements à qui de droit alors que le répertoire général ne constitue qu'un moyen technique de contrôle.*

*Le fichier national dont le volume des données répertoriées est pratiquement infini reçoit communication de différentes sources d'un nombre plus ou moins important de données parmi lesquelles on peut citer*

- l'adresse,
- l'état civil,
- la mention d'une éventuelle séparation de fait des époux,
- le nombre des enfants à charge selon les conditions définies pour bénéficier soit d'allocations familiales, soit d'une modération d'impôt,
- l'appartenance à tel régime de sécurité sociale,
- la profession ou la catégorie socioprofessionnelle,

- la nationalité et le mode d’acquisition de cette dernière,
- le groupe sanguin, les vaccinations et autres antécédents d’ordre médical,
- la formation scolaire ou universitaire,
- les diplômes,
- la religion,
- etc.

(...)

*Il va sans dire que l’organisation d’un fichier national complet pose des problèmes, allant de la collecte des données à la protection de celles des données qui ont un caractère plus ou moins confidentiel, d’une ampleur telle que sa mise en place ne peut en aucun cas être envisagée pour un proche avenir.*“

A son origine, le répertoire a été créé pour un usage purement administratif destiné à répertorier les personnes physiques et morales entrant en contact avec l’administration luxembourgeoise; il ne s’agissait donc ni d’un registre de population, ni d’un registre d’état civil.

Par ailleurs, l’introduction du numéro d’identité et du répertoire général avait pour but de garantir aux différentes administrations une identification sûre des individus et la possibilité de recourir à des données déjà répertoriées au lieu de contraindre chaque administration de collecter de nouveau ces données, avec un risque accru d’erreurs de saisie.

\*

## **OBJECTIFS DE LA NOUVELLE LOI**

Depuis l’entrée en vigueur de la loi précitée de 1979, il faut constater, d’un côté, que les relations entre les citoyens et l’Administration se sont intensifiées et, de l’autre côté, que l’informatique a connu une évolution fulgurante.

L’attente des citoyens vis-à-vis des prestations de l’Administration a évolué de manière considérable depuis 1979. Les services fournis par l’Administration se sont développés, de sorte à ce que les citoyens ont plus de contact avec l’Administration qu’auparavant. Ces relations se sont notamment développées grâce aux nouvelles technologies qui facilitent la communication et la gestion de données. Ceci a également eu pour conséquence que les exigences des citoyens face au fonctionnement de l’Administration ont augmenté dans la mesure où ils s’attendent à ce que les nouvelles technologies simplifient les rouages administratifs et notamment la collaboration entre les différentes administrations.

Les objectifs du nouveau texte de loi vont bien au-delà de ceux de la loi de 1979. Il s’agit en effet, d’une part, de simplifier les charges administratives des citoyens en améliorant la collaboration entre les administrations et, d’autre part, de renforcer la protection des données à caractère personnel. Par ailleurs, un règlement grand-ducal à venir apportera une nouvelle structure au numéro d’identification afin de permettre une identification sans équivoque de toutes les personnes enregistrées. La modification de sa structure est en effet devenue nécessaire en raison du fait que pour certains jours, le numéro matricule actuel est épuisé et qu’il est probable que de telles situations risquent de se poser encore plus à l’avenir compte tenu de l’accroissement de la population. Ainsi, il est prévu dans un premier temps de rajouter deux positions aux onze positions actuelles du numéro matricule. A terme, l’objectif sera d’introduire un numéro d’identification à caractère aléatoire, c’est-à-dire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire du numéro, ceci dans un souci de protection des données personnelles. En outre, et afin de réduire le plus possible le risque d’erreur, il comporte de nouveaux numéros de contrôle plus performant. L’introduction d’un numéro aléatoire ne pourra néanmoins pas se faire dans l’immédiat dans la mesure où la refonte des systèmes informatiques des administrations et services de l’Etat et en particulier des organismes de sécurité sociale constitue un préalable nécessaire engendrant des travaux considérables.

Le numéro d’identification est attribué à toute personne physique qui est soit inscrite sur le registre communal des personnes physiques (régulé par une loi à part), soit enregistrée dans une base de données d’une autorité publique, soit inscrite – si elle est de nationalité luxembourgeoise – sur un registre tenu dans une mission diplomatique ou un poste consulaire luxembourgeois à l’étranger.

A côté de l'identification numérique, le texte de loi prévoit la possibilité d'identifier une personne à l'aide de données biométriques. Ces données peuvent être enregistrées sur la carte d'identité dans les conditions et selon les modalités détaillées plus loin ci-dessous. Dès à présent, il faut néanmoins préciser que ces données ne figureront pas dans la base du registre national, mais dans une base de données à part.

Par ailleurs, afin de regrouper toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques, d'établir des statistiques et de préserver l'historique de ces données, il est établi un registre national des personnes physiques (RNPP) qui remplace l'actuel répertoire général des personnes.

Actuellement, le service du répertoire général des personnes auprès du Centre informatique de l'Etat est en contact direct et permanent avec toutes les administrations communales, tous les établissements de sécurité sociale, un grand nombre de ministères, administrations et services de l'Etat ainsi qu'avec les personnes physiques et morales concernées qui sont aussi bien les sources que les destinataires des données gérées. Le flux de ces informations se fait surtout au moyen de documents papier. Les données du répertoire sont constamment mises à jour. Les inscriptions, modifications et rectifications de données effectuées dans le répertoire général des personnes sont communiquées mensuellement aux personnes concernées au moyen de formulaires.

Le système actuel ne permet cependant pas de garantir que toutes les données répertoriées soient exactes et ne permet donc pas de les considérer comme authentiques.

Un des objectifs du présent projet est de garantir la qualité des données enregistrées et de permettre aux administrations d'accéder à des informations fiables. Ceci a pour effet que les administrés n'ont plus besoin de transmettre de manière répétée aux différentes autorités publiques les données figurant déjà au registre national. Cette garantie d'authenticité permet de produire différents documents sur base des données du RNPP, tels que des documents de voyage, des pièces d'identité, des titres de séjour ou d'autres pièces administratives.

Afin de garantir aux administrés une diminution réelle des charges administratives, il est prévu que les autorités publiques ne peuvent pas demander de pièces justificatives sur des données figurant au RNPP et sur lesquelles elles ont accès.

Les données contenues dans le RNPP proviennent de différentes sources, à savoir des registres communaux des personnes physiques, des registres diplomatiques et consulaires et des bases de données tenues par les services de l'Etat, les administrations, les officiers publics, le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales et par les créateurs ou exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque.

Le RNPP comprend les mêmes informations que l'actuel répertoire général des personnes auxquelles ont été ajoutées certaines autres indications jugées utiles. Le RNPP contient les données suivantes:

- le numéro d'identification,
- les nom et prénoms,
- la résidence habituelle,
- les date et lieu de naissance,
- la situation de famille,
- la ou les nationalité(s) ou le statut d'apatride,
- le statut de réfugié ou de protection subsidiaire,
- le sexe,
- le numéro d'identification, pour autant qu'il a été attribué, les nom et prénoms et la date de naissance des conjoints ou partenaires vivants ou prédécédés,
- les numéros d'identification des père et mère à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués,
- les numéros d'identification, pour autant qu'ils aient été attribués, les nom et prénoms et les dates de naissance des enfants à l'égard desquels la filiation est établie,
- la provenance et les modifications des données enregistrées,
- les date et lieu de décès.

Un des soucis majeurs du Gouvernement est de préserver la protection des données à caractère personnel des citoyens. S'il est vrai que le nouveau registre national réduit les charges administratives

pesant sur les administrés, il n'en reste pas moins que cet avantage ne doit pas se faire au détriment de la préservation de la sphère privée des personnes. Bien au contraire, le nouveau système informatique permet de garantir davantage la protection des données personnelles.

C'est ainsi qu'il est prévu que le ministre responsable du Centre informatique de l'Etat est chargé de veiller à ce que les données du RNPP soient collectées, traitées et conservées en conformité avec les finalités précisées ci-dessus, à savoir pour l'identification des personnes physiques, pour établir des statistiques et pour préserver l'historique de ces données.

Dans ce contexte, il y a lieu de noter que toutes les administrations n'ont pas accès à toutes les données répertoriées au RNPP. Ces accès sont autorisés au cas par cas en fonction des besoins des différentes administrations. Les administrations doivent justifier leurs besoins et désigner les agents dont le travail nécessite un accès au RNPP ainsi que l'étendue de cet accès. L'autorisation est donnée par le ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions sur avis préalable d'une commission instituée auprès du ministre. Il est prévu de doter cette commission de représentants du Ministre de la Fonction publique, du Ministre de l'Intérieur, du Ministre de la Justice et du Centre informatique de l'Etat.

A côté de son rôle consultatif au sujet des droits d'accès au registre national, cette commission aura également pour attribution d'analyser et de régler si possible d'éventuels problèmes pouvant se présenter au niveau de la mise en oeuvre des dispositions légales et réglementaires relatives au registre national. Elle pourra également faire le cas échéant des propositions au ministre pour améliorer les lois ou règlements applicables en la matière.

Par ailleurs, le nouveau texte instaure une procédure permettant aux administrés de demander communication des données contenues dans le RNPP et de demander le cas échéant la rectification d'indications incorrectes. A partir du moment où les citoyens disposent d'une signature électronique, ils auront accès à leur fichier personnel du registre national.

Le souci de la protection des données a amené le Gouvernement à prévoir également la possibilité pour les administrés de demander une liste des autorités qui, au cours des six derniers mois, ont consulté ou mis à jour leurs données figurant au RNPP. Cette possibilité permet aux administrés de demander des justifications s'ils estiment qu'une autorité publique a modifié sans raison une donnée ou a consulté de manière exagérée leurs données. Il est néanmoins évident que ce droit d'information ne peut pas jouer au cas où des autorités administratives ou judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales ont accédé au RNPP.

\*

## LA CARTE D'IDENTITE

Comment ne pas penser à introduire une carte d'identité électronique alors que la législation en matière d'identification des personnes physiques va subir une réforme de fond? En effet, l'on ne saurait penser „identification des personnes physiques“ sans penser „carte d'identité“. Par ailleurs, l'on ne saurait penser „e-government“ sans penser „carte d'identité électronique“.

Après que quelques-uns de nos voisins européens aient introduit la carte d'identité électronique, le projet de réforme en matière d'identification des personnes physiques constituait aux yeux du ministre de l'Intérieur la plateforme parfaite pour l'introduction de la carte d'identité électronique au Grand-Duché de Luxembourg. Pour que la carte d'identité électronique devienne, en plus, un instrument quotidien de simplification administrative, elle sera munie de la signature électronique.

Désormais les Luxembourgeois résidant à l'étranger pourront obtenir une carte d'identité alors que sous l'égide de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire seuls les Luxembourgeois résidant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg y avaient droit.

Viennent s'y rajouter deux grandes innovations qui sont apportées au système-même de délivrance des cartes d'identité. 1° Les demandes et la délivrance des cartes d'identité électroniques se feront auprès de quatre centres administratifs de l'Etat situés à Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Diekirch et Grevenmacher. 2° Les cartes d'identité ne seront plus produites à l'étranger mais seront personnalisées sur des équipements appartenant à l'Etat et situés dans des endroits sécurisés sur le territoire luxembourgeois.



En ce qui concerne la première décision, il ne faut pas qu'il y ait méprise, les excellents rapports entre le Gouvernement et les communes en matière de carte d'identité ne sont pas remis en cause du fait que l'on retire cette tâche de délivrance des cartes d'identité aux communes. En introduisant les registres communaux des personnes physiques, un nombre croissant de contraintes sont imposées aux bureaux de la population. Ces fonctionnaires devront se concentrer sur une tenue irréprochable de ces registres pour que le registre national puisse garantir la source authentique de ces données sur base desquelles vont, notamment, être établies les cartes d'identité. La mission des communes se situe donc désormais à un autre stade dans le processus de délivrance d'une carte d'identité et leur participation devient en fait indirecte mais pas moins importante!

Les quatre centres administratifs s'occuperont dans un premier temps de la saisie des demandes de cartes d'identité électroniques. D'autres missions (passeports, titres de séjour, ...) y seront rajoutées au fur et à mesure.

Parmi les raisons très importantes ayant poussé le Gouvernement à préconiser les solutions qui précèdent, on peut brièvement signaler que des fausses cartes d'identité luxembourgeoises circulent, qu'il devient trop délicat de laisser des données biométriques entre les mains d'une entreprise privée ayant son siège à l'étranger et que la protection des données personnelles exige plus de sécurité, aussi bien au niveau de l'accès aux données qu'au niveau de leur stockage.

\*

### LA PHASE TRANSITOIRE

Finally, il y a lieu de noter que la mise en oeuvre du présent texte de loi ne peut bien évidemment pas se faire du jour au lendemain, mais elle nécessite une phase de transition plus étendue que pour la plupart des réformes. En effet, depuis presque trente ans, les administrations ont agencé leurs bases de données en fonction du numéro matricule composé de onze chiffres. Elles doivent donc adapter leurs programmes informatiques par rapport à la nouvelle structure du numéro d'identification. A partir du 1er janvier 2011, toutes les personnes physiques reçoivent un nouveau numéro d'identification.

Par ailleurs, les autorités publiques qui sont les sources des données gérées doivent contrôler, et le cas échéant modifier, les données des fichiers existants afin de garantir que ces données sont authentiques. A terme, ces mesures auront pour effet que l'ensemble des données du RNPP seront fiables.

\*

### COMMENTAIRE DES ARTICLES

#### *Ad article 1er*

Cet article détermine l'objet et le champ d'application de la loi. L'objet de celle-ci est l'identification numérique et biométrique des personnes physiques au moyen d'un identifiant unique, appelé numéro d'identification, qui est géré à l'aide du registre national des personnes physiques. Elle introduit également la carte d'identité électronique et règle les modalités de délivrance de celle-ci.

Le champ d'application de la présente loi est limité aux personnes physiques, l'identification des personnes morales étant déterminée par une loi à part.

#### *Ad article 2*

Le paragraphe 1er détermine les personnes qui se voient attribuer un numéro d'identification, à savoir toute personne physique qui est soit inscrite sur le registre communal des personnes physiques (régulé par une loi à part), soit enregistrée dans une base de données d'une autorité publique, soit inscrite – si elle est de nationalité luxembourgeoise – sur un registre tenu dans une mission diplomatique ou un poste consulaire luxembourgeois à l'étranger.

Au 2e paragraphe, il est précisé que le numéro d'identification doit être unique. Cela signifie que toute personne physique qui doit disposer d'un numéro d'identification n'obtient qu'un seul numéro et que ce numéro ne peut pas être attribué à une autre personne. Le but de cette mesure est d'identifier sans équivoque toutes les personnes enregistrées dans le registre national des personnes physiques.

Le paragraphe 3 est destiné à garantir que le registre national ne contienne que des données fiables et donc d'éviter celles qui sont incorrectes ou incomplètes.

Le paragraphe 4 prévoit qu'une personne qui a fait l'objet d'une adoption plénière reçoit un nouveau numéro d'identification. Dans la mesure où dans ce cas les liens de parenté changent pour l'adopté, il faut veiller à ce qu'il ne soit plus possible de faire un lien entre le numéro d'identification de l'adopté et les numéros d'identification de ses père et mère précédents.

#### *Ad article 3*

Afin de permettre aux instances autorisées à lire les informations enregistrées sur la carte d'identité de connaître avec exactitude le numéro d'identification d'une personne, ce numéro est enregistré sur la puce électronique de la carte d'identité. Pour des raisons de discrétion, le numéro d'identification n'est pas lisible à l'oeil nu.

Le paragraphe 2 prévoit que les autorités bénéficiant d'un droit d'accès au registre national des personnes physiques peuvent utiliser le numéro d'identification sur leurs actes et documents et dans leurs fichiers, sous réserve que son usage se limite à la sphère administrative ou qu'il se fasse dans le cadre des relations avec l'administré.

Le paragraphe 3 autorise les acteurs du secteur médical et paramédical à utiliser le numéro d'identification des personnes sur les actes ou documents qu'ils établissent et dans les fichiers qu'ils détiennent au sujet de leurs patients. L'usage de ce numéro doit cependant se limiter à un usage interne pour gérer les dossiers des patients, respectivement aux relations avec le patient. Le but de cette possibilité d'utilisation de ce numéro est de faciliter les relations avec les organismes de sécurité sociale qui ont un besoin évident de pouvoir identifier sans équivoque leurs assurés. C'est pour cette raison que le présent paragraphe prévoit également que le numéro doit figurer sur un certain nombre de documents en relation avec la sécurité sociale.

Sur base du paragraphe 4, la loi précise désormais que des personnes physiques ou morales du secteur privé peuvent utiliser le numéro d'identification d'une personne si cet usage se fait dans l'intérêt du titulaire du numéro. Ainsi, par exemple, un employeur doit pouvoir utiliser ce numéro pour la gestion de son personnel étant donné que celle-ci engendre et nécessite continuellement des relations avec les organismes de la sécurité sociale qui exigent la communication du numéro en question. Par ailleurs, un prestataire qui accomplit certains services pour les besoins d'une personne physique qui nécessitent des relations avec des administrations doit pouvoir utiliser le numéro d'identification dans ce contexte, comme par exemple un expert-comptable qui introduit une déclaration d'impôt pour son client ou un garagiste qui immatricule la voiture d'un client.

Cette nouvelle disposition prévoit néanmoins une restriction à cette possibilité d'utiliser le numéro d'identification, à savoir que ce dernier ne doit pas être utilisé comme clé de recherche dans une base de données. Cela signifie donc que les personnes précitées n'ont pas le droit de répertorier une personne physique sur base du numéro d'identification et de pouvoir retracer cette personne de cette manière. Le numéro d'identification ne peut constituer qu'une simple information contenue dans un acte, un document ou un fichier.

Il est également précisé que ces personnes ne sont pas autorisées à communiquer le numéro d'identification à une tierce personne.

#### *Ad article 4*

En vue de garantir le mieux possible qu'une carte d'identité appartienne véritablement à son détenteur, les nouvelles cartes d'identité électroniques contiennent également des données sur les caractéristiques biologiques et morphologiques du titulaire de la carte. La présence d'une simple photographie ne suffit plus pour identifier clairement le titulaire de la carte. Il est donc nécessaire de numériser la photographie ainsi que la signature de ce dernier.

Il y a lieu de souligner que les données biométriques sont exclusivement enregistrées dans le registre de la carte d'identité et uniquement pour les besoins de cette carte. Ces données ne figurent donc ni dans le registre national des personnes physiques, ni dans les registres communaux des personnes physiques.

#### *Ad article 5*

Cet article met en place le registre national des personnes physiques (RNPP), en remplacement de l'actuel répertoire général des personnes.

Le but de ce registre est de permettre l'identification des personnes physiques en regroupant de manière fiable toutes les données nécessaires à cette identification. Ce registre permettra également d'établir des statistiques au sujet de la population au Luxembourg.

En vue de pouvoir retracer l'évolution des données, le registre gardera un historique de son contenu.

Par ailleurs, dans le sens d'une simplification administrative, le RNPP fera office de source authentique pour la majorité des données qu'il contient. En effet, les autorités administratives qui enregistrent des données pour les besoins du RNPP, visées à l'article 6, sont responsables de ce que ces données correspondent exactement à la situation ou à l'acte censés être enregistrés. Cette méthode permettra de garantir que les données du RNPP sont exactes.

Ainsi, toutes les autorités ayant obtenu un droit d'accès au registre pourront se fier aux données qui y figurent et n'auront donc plus besoin de collecter celles-ci une nouvelle fois. Compte tenu de l'authenticité de ces données, les autorités précitées pourront utiliser ces dernières pour établir des documents relevant de leur domaine de compétence.

Le corollaire de cette garantie d'authenticité est que les autorités concernées ne pourront plus exiger de leurs administrés des informations ou documents dont les données sont déjà contenues dans le RNPP. Il s'agit donc d'une mesure facilitant aux administrés leurs relations avec l'Administration. Cette règle ne s'applique cependant que lorsque l'administré a sa résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois étant donné que dans les autres cas, les autorités luxembourgeoises ne sont pas en mesure de garantir l'authenticité des données, notamment parce qu'elles n'ont pas nécessairement connaissance d'éventuelles modifications de la situation des personnes non résidentes.

#### *Ad article 6*

Le paragraphe 1er de cet article détermine les sources du RNPP. Il s'agit, d'une part, des registres communaux des personnes physiques et des registres diplomatiques ou consulaires et, d'autre part, des bases de données de différents services et administrations.

L'autorité qui, en vertu de ses missions, est chargée d'enregistrer des données qui sont également prévues au RNPP, procède à l'enregistrement de ces données directement dans le RNPP. Les données qu'elle doit éventuellement enregistrer et qui ne sont pas prévues au RNPP sont saisies dans la base de données propre à l'autorité en question.

Le RNPP peut donc être considéré comme une base de données commune pour toutes les autorités ayant le droit d'y accéder. Cette base commune permettra de garantir la qualité des données à disposition des autorités.

Le paragraphe 2 énumère les données contenues dans le RNPP. Dans la mesure où l'énumération de ces données est assez exhaustive, il n'est pas nécessaire de les commenter davantage. Il est cependant utile de préciser que la notion de „situation de famille“, qui remplace l'ancienne donnée appelée „état civil“, englobe la qualité de célibataire, de marié, de divorcé, de partenaire, de veuf ou éventuellement d'autres notions prévues par des législations étrangères et qui n'existent pas au Luxembourg. La notion d'état civil ne vise pas seulement la situation de famille, mais également d'autres qualités inhérentes à la personne que la loi civile prend en considération pour y attacher des effets et pour différencier les personnes, à savoir notamment la nationalité, le mariage, la filiation, le nom, le domicile. Or, le but recherché par cette rubrique du RNPP se limite à la situation de famille.

#### *Ad article 7*

Le registre national des personnes physiques est géré par le Centre informatique de l'Etat qui dispose pour cela d'un service qui s'occupe de la tenue du registre, de la détermination, de l'attribution et de la conservation du numéro d'identification des personnes physiques, de la gestion et de la communication des données inscrites sur le registre national des personnes physiques, du traitement et de la conservation des informations reçues de la part des administrations et services de l'Etat et des communes relatives aux données figurant au registre national des personnes physiques ainsi que de toute autre mission attribuée au CIE dans le cadre de la législation ou de la réglementation relative au registre national des personnes physiques.

#### *Ad article 8*

Dans un souci de protection des données des personnes physiques, le ministre responsable du Centre informatique de l'Etat est chargé de mettre tout en oeuvre pour éviter que les données du registre national des personnes physiques soient déviées des finalités fixées par la présente loi.

A cet effet, le paragraphe 2 prévoit que l'accès au registre est accordé par le ministre sur avis conforme d'une commission spéciale. Cela signifie que si la commission avise favorablement une demande d'accès d'une administration pour les besoins de certains de ses agents nommément désignés, le ministre aura deux possibilités: il accorde l'accès sollicité s'il est du même avis que la commission ou bien il le refuse s'il estime que l'accès n'est pas justifié. Si la commission émet un avis négatif, le ministre ne pourra pas accorder l'accès demandé.

#### *Ad article 9*

Cet article règle la transmission des données entre les autorités responsables de leur enregistrement et le Centre informatique de l'Etat responsable de la gestion du RNPP. Le but de cette procédure est de garantir la qualité et l'actualité des données du registre.

#### *Ad article 10*

Le présent article est également destiné à assurer la qualité des données contenues au registre national des personnes physiques.

#### *Ad article 11*

Pour fixer certaines modalités d'application de la présente loi, l'article 11 prévoit la possibilité de recourir à des règlements d'exécution.

#### *Ad article 12*

L'article 12 institue une commission spéciale, appelée commission du registre national, qui a notamment pour mission de régler d'éventuels difficultés d'application de la présente loi. Les personnes chargées au quotidien de la mise en oeuvre de ces dispositions législatives peuvent s'adresser à cette commission si elles sont confrontées à des problèmes d'interprétation du texte de loi. Ainsi, la commission veille à l'application uniforme de la loi. Si elle constate par exemple qu'une situation n'est pas visée ou que les dispositions de la loi ne sont pas assez précises à ce sujet, elle peut proposer au ministre les modifications nécessaires.

Cette commission a également et surtout pour mission d'aviser les demandes d'accès au registre national des personnes physiques. Dans ce contexte, elle devra analyser si ces demandes sont suffisamment motivées et si l'accès au registre est justifié. Elle se prononcera également sur l'étendue du droit d'accès, c'est-à-dire qu'elle indiquera celles des données visées à l'article 6 auxquelles le demandeur pourra accéder.

La composition et le fonctionnement de cette commission pourront être précisés dans un règlement grand-ducal.

#### *Ad article 13*

Cette disposition introduit le principe que les personnes physiques inscrites sur le RNPP peuvent consulter par voie électronique leurs données, respectivement demander à se voir communiquer ces données. Les démarches à suivre sont fixées par les articles 14 et suivants.

#### *Ad article 14*

Le paragraphe 1 prévoit que toute demande de consultation ou de communication des données peut se faire par voie électronique ou par lettre écrite.

L'extrait du registre national ne se réfère qu'aux données mentionnées à l'article 6 et non pas à des données purement techniques ne révélant en soi rien sur la personne inscrite.

Le paragraphe 2 règle la procédure de refus de communication des données.

Le paragraphe 3 est censé garantir à la personne inscrite qu'elle a reçu toutes les informations demandées.

#### *Ad article 15*

Cette disposition règle le droit et la procédure de rectification des données à la demande de la personne inscrite.

*Ad article 16*

Il est important que le citoyen sache qui a consulté ses données ou qui a procédé à une modification de ses données. L'information qui lui sera fournie ne révélera pas le nom du fonctionnaire ayant consulté les données, mais uniquement le service pour lequel il travaille. Ce droit de consultation doit cependant être limité dans le temps, les listes de consultants deviendraient ingérables.

*Ad article 17*

Cette disposition permettra aux parents, aux enfants, aux conjoints ou partenaires d'obtenir des informations sur les données qui sont mentionnées à leur propos lors de l'inscription d'une personne. Ceci s'applique notamment aux données i), j) et k).

*Ad article 18*

Les articles 18 et suivants encadrent de façon stricte l'obtention et l'utilisation de données personnelles par des tiers.

Le paragraphe 1 est destiné à fixer les modalités de délivrance de données si cette délivrance est prévue par des dispositions légales déjà existantes.

Le paragraphe 2 introduit la possibilité d'obtenir des informations sur la résidence habituelle d'une personne inscrite sur un registre communal. Cette procédure est censée se dérouler comme la procédure en matière de saisie-arrest spéciale qui permet à une personne d'obtenir du Juge de Paix une injonction au Centre commun de la Sécurité sociale de lui fournir l'adresse de l'employeur et l'adresse personnel du débiteur du requérant.

Lorsque, par exemple, un avocat demande à vérifier une adresse, il se trouve à juste titre bloqué par les administrations communales qui ne souhaitent plus délivrer, dans un souci de protection des données personnelles, aussi facilement l'adresse d'un de leurs citoyens.

Si les procédures prévues par les Codes et lois actuellement en vigueur ne prévoient pas la possibilité d'obtenir par un avocat cette information indispensable à une notification ou signification permettant une procédure contradictoire, cette disposition formera en quelque sorte la roue de secours procédurale.

*Ad article 19*

Le numéro d'identification d'une personne physique ne peut être utilisé que de façon très limitée. La présente loi définit les limites de l'usage du numéro d'identification.

Il importait d'éviter toute discussion quant aux extraits délivrés dans le cadre d'une procédure devant les tribunaux. Il est clair que si ces extraits servent de pièce, ils devront être communiqués aux parties du procès. Il ne convient donc pas de révéler de cette façon incidente un numéro d'identification à des tierces personnes.

*Ad article 20*

Cette disposition énonce le principe de l'interdiction de communiquer des listes de personnes et de leurs données.

*Ad article 21*

Cette disposition énonce les dérogations par rapport au principe énoncé à l'article 20.

Dans tous les cas où les données appartenant au registre national sont visées, l'accord du ministre ayant le CIE dans ses attributions sur avis conforme de la commission du registre national est exigé.

*Ad article 22*

Cette disposition prévoit la délivrance de données statistiques à des tiers.

*Ad article 23*

Alors que sous l'empire de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire, l'obtention d'une carte d'identité n'était possible que pour les Luxembourgeois résidant sur le territoire luxembourgeois, les Luxembourgeois résidant à l'étranger pourront à partir du 1er janvier 2011, en s'inscrivant sur le registre consulaire ou diplomatique de la circonscription dans

laquelle ils résident, demander que l'Etat luxembourgeois leur délivre une carte d'identité électronique. Il s'est en effet avéré que de nombreux frontaliers de nationalité luxembourgeoise se sont plaints auprès du ministre de l'Intérieur voire de l'Ombudsman. Ces frontaliers ne devront pas forcément se déplacer à leur consulat afin de procéder à l'inscription sur le registre ou pour effectuer une demande de carte d'identité. Il leur sera procuré la possibilité de s'inscrire sur le registre diplomatique ou consulaire en se rendant dans un des quatre centres administratifs de l'Etat.

Il faut donc en tant que Luxembourgeois être inscrit sur un registre communal des personnes physiques ou un registre diplomatique et consulaire pour obtenir une carte d'identité.

Les données énumérées au paragraphe 1 ne seront non seulement visibles à l'oeil nu, mais seront également lisibles sur une puce électronique.

Les données visibles ne donnent pas lieu à d'observations particulières, sauf les données énumérées sous les points i) et j). Il s'agit en fait des données biométriques du titulaire de la carte d'identité qui figureront sur les nouvelles cartes d'identité. Les empreintes digitales ont été immédiatement écartées du débat autour des données biométriques à saisir puisqu'aucune norme internationale n'impose leur saisie et qu'aucune justification particulière de cette saisie n'existe au niveau national.

Il est important de noter que désormais la signature du ministre de l'Intérieur, et non pas celle d'un bourgmestre, figurera sur chaque carte d'identité. Cette mesure est non seulement destinée à mettre le poids sur le caractère national de ce document et de montrer que l'Etat prendra en charge la délivrance des cartes d'identité électroniques, mais les nouveaux impératifs techniques en matière de demandes de carte d'identité engendreront des coûts excessifs en équipement pour l'Etat et les communes et surtout, aucun surplus de travail ne doit venir encombrer les services de la population qui seront extrêmement occupés à mettre en place les registres communaux des personnes physiques. Sans donc vouloir mettre en cause le dévouement exemplaire des communes et de leurs élus durant les dernières décennies en matière de délivrance des cartes d'identité, l'Etat prendra cette mission complètement à sa charge.

En ce qui concerne les données lisibles de manière électronique, les seules observations à formuler se réfèrent aux points a), b) et c). Ces points révèlent que la carte d'identité sera munie de la signature électronique. Il est d'ores et déjà important de préciser que ces données relatives à la signature électronique se trouveront sur une puce électronique séparée de celle sur laquelle se trouveront les données électroniquement lisibles par les entités publiques.

Le titulaire pourra cependant demander la désactivation de la signature électronique à tout moment. Il devra cependant être conscient, et il en sera informé, que la signature électronique est définitivement bloquée après une désactivation. Pour les mineurs non émancipés et les majeurs en tutelle cette fonction est d'office désactivée puisque l'Etat a un devoir de protection envers eux. L'Etat ne souhaite pas être rendu responsable d'un acte accompli grâce à la signature électronique d'une carte d'identité d'un mineur non émancipé ou d'un majeur en tutelle.

#### *Ad article 24*

Le paragraphe 1 règle les modalités de consultation, de communication et de rectification des données inscrites au registre des cartes d'identité.

L'introduction d'une carte d'identité électronique suscite, à juste titre, un nombre élevé de questions quant à la lecture de ces cartes. Cette lecture ne saurait se faire sur tout appareil possible et imaginable, mais uniquement par des appareils munis de clés d'accès émises par les autorités publiques compétentes.

#### *Ad article 25*

Pour que le contrôle d'identité puisse se faire via procédés de lecture optique ou autres, une autorisation devra être demandée au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions puisque le CIE veillera aux aspects techniques en relation avec l'utilisation de la carte d'identité.

#### *Ad article 26*

Cette disposition n'exige pas d'explications supplémentaires. Il échet toutefois de préciser que le règlement grand-ducal reprendra une partie des dispositions existantes qui ont fait leurs preuves sous l'empire de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire.

*Ad article 27*

Le but de cette disposition est de compléter les données nécessaires à la gestion des cartes d'identité et de prévoir clairement que les données biométriques figureront dans un registre séparé accessibles par quelques rares personnes afin d'accomplir l'unique mission de l'émission de la carte d'identité.

*Ad article 28*

Sans observations particulières.

*Ad article 29*

Il ne convient pas de prévoir l'abrogation de la loi du 30 mars 1979 puisqu'elle s'appliquera encore aux personnes morales.

*Ad article 30*

Sans observations particulières.

*Ad article 31*

Sans observations particulières.

*Ad article 32*

Le projet d'instaurer le nouveau registre national des personnes physiques ne saurait être réalisé avant l'entrée en vigueur de la présente loi, de sorte qu'une période transitoire pendant laquelle le répertoire continuera à fonctionner a été prévue.

*Ad article 33*

La mise en place et le fonctionnement de la commission du registre national doit se faire dans les meilleurs délais. D'innombrables demandes d'accès seront déposées et chacune d'entre elles devra être examinée avec beaucoup de prudence et de sérieux, mais aussi endéans de très brefs délais puisque le fonctionnement des administrations en dépend. Pour cette raison, le dépôt des dossiers pourra commencer avant l'entrée en vigueur de la loi afin qu'un secrétariat puisse effectuer un travail de préparation des dossiers.

*Ad article 34*

Un nouveau numéro d'identification sera introduit. La structure de ce numéro sera déterminée par voie de règlement grand-ducal. Dans un premier temps, il sera prévu de rajouter deux positions aux onze positions actuelles du numéro matricule. Par la suite, l'objectif sera d'introduire un numéro d'identification à caractère aléatoire, c'est-à-dire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire du numéro, ceci dans un souci de protection des données personnelles.

La grande difficulté est de savoir à partir de quel moment ce numéro pourra remplacer définitivement l'ancien numéro matricule alors que ceci signifie que tous les services, administrations, établissements publics etc. devront pouvoir travailler sur base de ce numéro et avoir converti leurs systèmes informatiques. Il va sans dire que la mise en oeuvre de la réforme du numéro d'identification nécessitera une phase transitoire relativement étendue. Il est ainsi prévu que les personnes physiques ne recevront un nouveau numéro d'identification qu'à partir du 1er janvier 2011 et qu'en attendant, les services et administrations de l'Etat ainsi que les organismes de sécurité sociale pourront encore transitoirement utiliser l'ancien numéro matricule.

Ensuite, à partir du 1er janvier 2011, les services et administrations de l'Etat ainsi que les organismes de sécurité sociale devront obligatoirement utiliser le nouveau numéro d'identification à treize positions et entameront l'adaptation de leurs applications informatiques pour l'introduction d'un numéro d'identification aléatoire à treize positions. Cette adaptation devra être achevée dans un délai maximal de cinq ans parallèlement à l'introduction d'une carte de sécurité sociale électronique.

Il y a lieu de noter que l'étendue exceptionnelle de cette phase transitoire a été revendiquée par les organismes de sécurité sociale qui semblent avoir des difficultés majeures pour une mise en oeuvre plus rapide de la présente réforme.

Cette période transitoire devra également permettre à tous les partenaires des organismes de sécurité sociale d'adapter le cas échéant leurs applications informatiques.

*Ad article 35*

Cette disposition règle la délivrance de la carte d'identité pendant une période transitoire.

*Ad article 36*

Sans observations particulières.

\*

**FICHE FINANCIERE**  
**concernant le coût financier de l'introduction d'une**  
**nouvelle carte d'identité électronique, ainsi que les**  
**coûts communs avec l'introduction des passeports**  
**biométriques avec empreintes digitales**

*Unité: Euros*

Coût estimé annuel pour rémunérations supplémentaires	560.000
Coût estimé annuel pour charges locatives	800.000
Coût d'investissement estimé pour l'aménagement et l'équipement des locaux	557.000
Coût d'investissement estimé pour les infrastructures techniques (hardware, software et services)	5.478.935
<i>dont coûts uniquement e-ID</i>	<i>2.094.000</i>
<i>dont coûts mutualisés e-ID et Passeports biométriques</i>	<i>3.384.935</i>
Coût de maintenance estimé annuel pour les infrastructures techniques (à partir de la deuxième année)	895.215
<i>dont coûts uniquement e-ID</i>	<i>224.100</i>
<i>dont coûts mutualisés e-ID et Passeports biométriques</i>	<i>671.115</i>
Coûts estimés pour la communication	623.969
Coûts d'achat des supports vierges: Cartes d'identité électroniques <i>(Coût unitaire: 14 €) – Coût d'achat estimé par an</i>	770.000
Coûts d'achat des supports vierges: Passeports biométriques <i>(Coût unitaire: 21 €) – Coût d'achat estimé par an</i>	840.000
Recettes estimées: Cartes d'identité électroniques <i>(Recette unitaire: 15 €) – Recettes estimées annuelles</i>	825.000
Recettes estimées: Passeports biométriques <i>(Recette unitaire: 40 €) – Recettes estimées annuelles</i>	1.600.000



Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/01, 5950/01

**N<sup>os</sup> 5949<sup>1</sup>  
5950<sup>1</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI**

**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

**PROJET DE LOI**

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national  
des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(17.3.2009)

Le but des présents projets de loi No 5949 et No 5950 (ci-après ensemble „les projets“) est de régler la problématique de l'identification des personnes physiques tant au niveau communal que national au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet No 5949 concerne la création de nouveaux registres sous la dénomination de „registres communaux des personnes physiques“. Ces registres seront distincts des registres de l'état civil et constitueront des instruments adéquats pour l'organisation et le fonctionnement des communes luxembourgeoises. Ils remplaceront les registres de la population actuellement en fonction au sein des communes.

Le projet No 5950 fixe les critères d'identification des personnes physiques, établit les procédés et moyens à l'aide desquels cette identification est mise en oeuvre et détermine finalement les règles relatives à la carte d'identité.

Les deux projets sont des projets communs du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Les projets sont directement liés, étant donné que leur but commun est de passer à une législation sur l'identification des personnes physiques adaptée aux besoins de l'Etat et des communes, ainsi qu'aux besoins des citoyens.

En effet, la qualification des besoins de la population présuppose que l'on procède à l'identification et à la localisation des individus composant cette population.

*Appréciation du projet de loi*

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	++
Impact sur les finances publiques	0

*Légende*

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES****Cadre général des projets**

Les projets sous avis ont comme but commun de mettre en place une réforme générale de l'identification des personnes physiques, tant au niveau communal qu'au niveau national.

Face à une demande de plus en plus abondante des administrés envers les différentes administrations de l'Etat, les projets veulent combler les lacunes informatiques et organisationnelles constatées au fur et à mesure dans le traitement des données des personnes physiques.

Les auteurs des projets veulent renforcer la coopération entre les différents services de l'Etat et les communes, afin d'engendrer une simplification administrative d'envergure bénéficiant aux administrés.

Il convient par ailleurs de mettre un plus grand accent sur la protection des données personnelles qui, depuis 2002, année de promulgation de la loi sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ont fortement vu augmenter leur cadre légal de protection.

A cet effet, le législateur a dû intervenir en premier lieu à la source, en remédiant aux dysfonctionnements des registres de la population tenus auprès des différentes communes.

Les données collectées au sein de ces registres de la population, du moins en ce qui concerne les résidents, alimentent le répertoire général des personnes tenu au niveau national. Il est donc nécessaire que les données provenant des communes soient exactes et que les registres y relatifs soient tenus d'une manière irréprochable.

Malheureusement ce n'est actuellement pas le cas. Les registres de la population ne sont pas toujours mis à jour, les déclarations recueillies sont souvent incomplètes, voire même fausses, ou alimentés de données inscrites sans pièces justificatives.

**Mesures de réforme contenues dans le projet No 5949  
relatif aux registres communaux**

Le projet No 5949 instaure de nouveaux registres appelés „registres communaux des personnes physiques“. Ils remplaceront les registres de la population instaurés par la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale, et actuellement tenus auprès des différentes communes du Grand-Duché de Luxembourg.

Désormais, toutes les 116 communes du pays tiendront un registre communal qui fonctionnera dans toute commune de la même façon, et dont les données serviront à alimenter une partie du registre national des personnes physiques créé par le projet No 5950. La saisie des données au niveau communal sera fiabilisée, et vérifiée au niveau national.

### **Mesures de réforme contenues dans le projet No 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

Le projet No 5950, de son côté, a pour objet de définir et de délimiter les procédés d'identification numérique et biométrique des personnes physiques, de régler le traitement des éléments d'identification y relatifs et d'en garantir la protection.

Toute personne *physique* tombant sous les critères de la loi aura à partir du 1er janvier 2011 un numéro d'identification unique, qui figurera également sur la carte d'identité électronique et qui sera utilisé pour les formalités nécessaires de la vie courante. En vertu du projet No 5950 le numéro de matricule, instauré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, sera remplacé par l'identifiant unique appelé numéro d'identification.

Les éléments relatifs à ces procédés d'identification seront inscrits dans le registre national des personnes physiques (ci-après le „registre national“) qui remplacera le répertoire général des personnes.

Par ailleurs, la loi propose d'introduire la carte d'identité électronique à partir du 1er janvier 2011.

Les personnes morales ne sont pas visées par la présente loi, mais feront l'objet d'un projet de loi ultérieur. La Chambre de Commerce est d'avis que pour les besoins d'une réforme complète et finalisée dans son ensemble, le projet de loi relatif à l'identifiant unique des personnes morales aurait dû voir le jour en même temps que les projets de loi relatifs à l'identification des personnes physiques.

En effet, la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, concerne non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales. La Chambre de Commerce estime incohérent de laisser subsister certaines dispositions de la loi du 30 mars 1979 pour l'identification des personnes morales, alors que pour l'identification des personnes physiques les dispositions de la loi ci-avant indiquée sont abrogées et remplacées par les futures dispositions issues des projets No 5949 et No 5950.

#### **Conclusion**

Un des objectifs essentiels des deux projets sous avis sera de pouvoir garantir au citoyen que les données collectées sur lui soient exactes et actuelles.

Le but doit être de faciliter autant que possible les procédés administratifs en la matière, non seulement pour les communes et l'Etat, mais aussi pour les besoins des citoyens.

A cet effet, il faut créer une communication active entre ces protagonistes en créant une vérification centralisée des données des citoyens et en remédiant de cette manière à la lourdeur administrative qui s'est de plus en plus installée au Grand-Duché de Luxembourg.

\*

#### **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

*Concernant l'article 5 du projet No 5950*

L'article 5 prévoit dans son paragraphe (2) que „*le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées*“.

La première question qui s'impose à la lecture de cette phrase est de savoir quelles sont les données pour lesquelles le registre national garantit la source authentique. Le terme de „*certaines données*“ est beaucoup trop vague aux yeux de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, se pose la question des données qui ont été inscrites dans les registres de la population sans justificatifs, et donc sans avoir de source authentique vérifiée.

Etant donné que ces données ont été transférées au répertoire général, et que les données du répertoire général seront migrées vers le nouveau registre national, le problème de l'authenticité de ces données persistera. Le registre national ne pourra pas garantir la source authentique de ces données.

La Chambre de Commerce propose de libeller le paragraphe (2) 1ère phrase de l'article 5 comme suit: „*Le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées, jusqu'à preuve du contraire. Ces données sont déterminées par règlement grand-ducal.*“

*Concernant les articles 11, 12, 24 et 26 du projet No 5950*

Le texte de l'article 26 du projet No 5950 dispose qu'„*Un règlement grand-ducal **détermine** la forme, les inscriptions et la durée de validité des cartes d'identité obligatoires ou facultatives, ainsi que les modalités de demande (...)*“.

L'article fixe donc une constatation d'un fait certain, et non d'une possibilité de procéder par voie de règlement grand-ducal.

L'article 11 du projet No 5950 énonce cependant, qu'„*Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi, en ce qui concerne (...) a) la structure des numéros d'identification (...)*“.

Les commentaires des auteurs dans le projet No 5950 sous l'article 34, parlant de l'introduction d'un nouveau numéro d'identification, disent clairement que la structure de ce numéro *sera déterminée* par voie de règlement grand-ducal, alors que le texte du projet mentionne à l'article 11 la simple possibilité de la détermination par règlement grand-ducal de cette structure.

Les mêmes remarques valent pour les articles 12, 24 (2) et 26 (3) du projet No 5950.

La Chambre de Commerce estime qu'il faut une certaine cohérence dans les termes choisis. Elle est d'avis que les projets devraient obligatoirement prévoir que les règlements grand-ducaux fixent ou déterminent les modalités d'exécution.

*Concernant l'article 23 du projet No 5949*

La Chambre de Commerce pense qu'il faut ajouter dans le paragraphe deux de cet article que tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai **et dans les formes prescrits** au paragraphe 1.

*Concernant l'article 23 du projet No 5950*

La Chambre de Commerce relève positivement la possibilité pour tout Luxembourgeois résidant à l'étranger de pouvoir demander l'octroi d'une carte d'identité électronique dès le 1er janvier 2011.

*Concernant l'article 29 du projet No 5950*

La Chambre de Commerce est d'avis que la formulation de cet article peut prêter à confusion. En effet, elle note que la loi du 30 mars 1979 sur l'organisation numérique des personnes physiques et morales ne sera plus applicable aux personnes physiques dès l'entrée en vigueur de la loi dont le projet est commenté par le présent avis, mais seulement aux personnes morales.

A la lecture de l'exposé des motifs, on comprend que la mise en oeuvre du texte de loi ne pourra pas se faire directement, mais nécessite une phase de transition allant jusqu'au 1er janvier 2011.

Est-ce que cette phase de transition sera également prévue dans le projet de loi relatif à l'identification des personnes morales?

En l'espèce, le fonctionnement de la loi de 1979 sera maintenu pour les personnes morales, alors que pour les personnes physiques la nouvelle loi sera applicable dès son entrée en vigueur. Cette façon de procéder posera des problèmes administratifs sinon même des problèmes informatiques sérieux et ne va certainement pas dans le sens de la simplification administrative recherchée par les auteurs.

*Concernant l'article 30 du projet No 5949*

La Chambre de Commerce note que dans le deuxième paragraphe de cet article, les auteurs écrivent le terme de „*commission du registre national*“ avec une majuscule, alors que dans le projet No 5950 instituant cette même commission, le terme est écrit avec une minuscule (entre autres articles 8, 12 et 21 du projet No 5950).

\*

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

5950/02

**N° 5950<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI****relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Salariés (27.3.2009) .....	1
2) Avis de la Commission Nationale pour la Protection des Données (10.3.2009) .....	7

\*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(27.3.2009)

Par lettre en date du 28 octobre 2008, Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

\*

**1. OBJECTIFS DU PROJET DE LOI**

Le présent projet de loi a pour objet de réformer le système d'identification des personnes physiques en créant, d'une part, un registre national des personnes physiques (RNPP) qui remplace l'actuel répertoire général des personnes créé par la loi du 30 mars 1979 et en introduisant, d'autre part, une carte d'identité électronique à l'aide de données biométriques (reconnaissance faciale).

Le système actuel du répertoire général des personnes physiques et morales ne permet plus de garantir que toutes les données répertoriées soient exactes et ne permet donc pas de les considérer comme authentiques. Le fait que beaucoup d'administrations ont créé leurs propres banques de données sur base de critères qui n'étaient pas toujours identiques et le fait que ces bases de données qui ont alimenté le répertoire général des personnes, n'ont pas toujours été mises à jour simultanément, ont rendu l'identification des personnes disparate et peu fiable.

Il en va de même pour l'identification personnelle des citoyens qui résulte en somme de la fiabilité des données figurant dans le répertoire général des personnes. Avec l'introduction du nouveau répertoire national des personnes physiques, le gouvernement a profité d'introduire une carte d'identité électronique qui devra être à l'abri de falsifications. Afin de réduire les abus, la carte d'identité électronique sera dotée d'une photographie numérisée du titulaire et la délivrance sera confiée à quatre centres administratifs de l'Etat situés à Luxembourg-Ville, Esch/Alzette, Diekirch et Grevenmacher, disposant d'équipements appartenant à l'Etat et situés dans des endroits sécurisés sur le territoire luxembourgeois.

Le présent projet de loi résume ses objectifs comme suit: d'une part, simplifier les charges administratives des citoyens en améliorant la collaboration entre les administrations et, d'autre part, renforcer la protection des données à caractère personnel.



**La Chambre des salariés se doit de formuler un certain nombre d'objections.**

\*

## **2. LE NOUVEL SYSTEME D'IDENTIFICATION NE RISQUE-T-IL PAS D'ENTRAVER DAVANTAGE LES LIBERTES INDIVIDUELLES DU CITOYEN?**

Si notre chambre, à *première vue*, peut témoigner de la compréhension pour cette réforme dans la mesure où celle-ci envisage de rendre plus fiables et sûres les données d'identification des personnes physiques, elle reste toutefois vigilante et sceptique en ce qui concerne l'usage et le contrôle de telles données qui tombent sous le champ d'application de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Elle craint que la présente réforme du système d'identification des personnes ne se situe pas seulement dans le contexte des motifs évoqués dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, mais également dans un contexte plus vaste, à savoir celui de la lutte contre le terrorisme et d'une emprise croissante de l'Etat sur la sphère privée du citoyen.

Voilà pourquoi elle se doit de formuler un certain nombre d'objections qui concernent, avant tout, l'identification biométrique du citoyen par le biais de la carte d'identité électronique.

### **2.1. Les principes de finalité et de proportionnalité de l'identification biométrique sont-ils garantis?**

La biométrie peut être définie comme recouvrant l'ensemble des procédés tendant à identifier un individu à partir de la „mesure“ de l'une ou de plusieurs de ses caractéristiques physiques, physiologiques ou comportementales.

La biométrie peut *a priori* présenter un certain nombre d'avantages: sécurité accrue des données, protection et lutte contre la fraude ou le vol d'identité, non-transmissibilité des données, identification positive, plus de confort par une diminution des charges administratives tant pour les administrations que pour les administrés etc. Par ailleurs, elle a un potentiel substantiel comme technologie de protection de données („Privacy enhancing technology“) en sécurisant l'accès à celles-ci.

Il faut cependant rester prudent quant aux utilisations qui peuvent en être faites, car au-delà de l'aspect technique, l'information biométrique est surtout une caractéristique propre à tout être vivant, un élément de la personne humaine, et de ce fait considérée en règle générale comme une donnée à caractère personnel. En conséquence, le recours à la biométrie peut présenter des risques quant au respect des droits et libertés fondamentales, y compris la protection de la vie privée et des données.

Il incombe de trouver un équilibre sain entre les intérêts de l'Etat et ceux du citoyen.

Afin de respecter les libertés individuelles du citoyen, notre chambre exige que l'utilisation des données à caractère personnel – et à plus forte raison les données biométriques – respecte le principe de la finalité et de la proportionnalité.

Le principe de finalité repose sur le postulat que la menace pour la vie privée que constituent les traitements de données à caractère personnel et, à plus forte raison, les traitements de données biométriques, réside davantage dans la finalité qu'ils poursuivent que dans la nature des données traitées. En d'autres mots, il importe de savoir plutôt „pourquoi“ on recourt au traitement de données à caractère personnel que „en quoi“ consiste le traitement.

Le principe de proportionnalité précise que les données doivent être nécessaires, et non seulement utiles, pour qu'un traitement puisse être accompli et qu'on renonce à traiter ou utiliser des données biométriques si l'identification ou l'authentification des personnes dans le cadre recherché peut être réalisé avec la même efficacité et sécurité sans de telles données et avec des moyens moins intrusifs.

Pour la Chambre des salariés, soucieuse de la protection des libertés individuelles du citoyen, les principes de la finalité et de la proportionnalité risquent d'être violés dans un certain nombre de cas de figure.

A titre d'illustration, notre chambre se permet de soulever les questions suivantes:

Qui garantit que lors d'un contrôle d'identité par la police, les données biométriques d'un individu ne soient pas détournées à des fins étrangères en comparant celles-ci au contenu d'une autre base de

données faisant l'objet d'une autre finalité (par exemple la comparaison à une liste de terroristes recherchés)?

Qui garantit que dorénavant les technologies de la biométrie ne soient pas utilisées pour poursuivre et détecter toutes infractions quelconques, de quelque gravité qu'elles soient, voire même pour contrôler toute personne en amont d'une infraction?

En raison des questions soulevées ci-avant, notre chambre se demande si l'argument tous azimuts de la sécurité de l'Etat et de la lutte contre le terrorisme ne sert pas de prétexte pour justifier l'introduction de nouveaux systèmes d'identification des personnes par des technologies de plus en plus sophistiquées réduisant progressivement à néant les libertés fondamentales du citoyen.

## **2.2. Le contrôle du traitement des données biométriques**

La loi modifiée du 2 août 2002 prévoit que les traitements de données biométriques nécessaires à l'identification des personnes concernées doivent être autorisés préalablement par la Commission nationale de la protection des données (CNPDP).

L'article 25 du présent projet de loi dispose toutefois que „*tout contrôle automatisé de cartes d'identité par des procédés de lecture optique ou autres doit faire l'objet d'une autorisation du ministre sur avis conforme de la commission du registre national*“.

Notre chambre se doit de constater que le législateur, au lieu de se référer à la Commission nationale de la protection des données en ce qui concerne le recours à des procédés de lecture optique de cartes d'identité, confie cette tâche au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur avis conforme de la commission du registre national dont la composition et le fonctionnement peuvent être déterminés par règlement grand-ducal.

Est-il justifié d'attribuer le contrôle automatisé de cartes d'identité au ministère qui est chargé de toutes les opérations relatives à la détermination, à l'attribution et à la conservation des données à caractère personnel alors que cette tâche relève, en vertu de l'article 32 de la loi modifiée du 2 août 2002 citée ci-avant, de la compétence de la CNPDP?

Notre chambre est d'avis qu'en tout état de cause, il incombe à la CNPDP de vérifier le bien-fondé des contrôles automatisés de cartes d'identité, à défaut de quoi le ministère risque d'être à la fois juge et partie.

De façon plus générale, notre chambre exprime ses plus grands doutes en ce qui concerne l'efficacité du contrôle de traitements de données à caractère personnel – parmi lesquelles figurent les données biométriques – dans la mesure où le contrôle est de moins en moins exercé par la CNPDP et dans la mesure où bon nombre de traitements de données à caractère personnel échappent au contrôle de la CNPDP, parce que celle-ci n'a tout simplement pas été informée par le responsable du traitement.

## **2.3. Le droit à l'information de la personne concernée: lacunaire et peu efficace!**

En ce qui concerne le RNPP, l'article 16 du projet de loi prévoit la faculté pour le citoyen de demander la communication de ses données. Toutefois ce droit ne protège en rien les libertés individuelles du citoyen alors qu'il est dans l'impossibilité de vérifier la traçabilité et le bien-fondé des traitements de ces données communiquées à des tiers. L'article 16 permet uniquement à l'individu de demander la liste des autorités qui ont, au cours des six mois précédant sa demande consulté ses données sur le RNPP, mais non pas les raisons pour lesquelles ces données ont été consultées.

Abstraction faite de l'efficacité d'un tel droit, il y a lieu de signaler qu'un tel droit d'information n'existe pas pour les données biométriques alors que celles-ci ne figurent pas sur le RNPP. En effet, l'article 27, paragraphe 3 dispose que les données biométriques ne sont conservées que pendant une durée de 2 mois après la délivrance de la carte d'identité, mais ne prévoit ni l'endroit où ces données sont conservées ni le droit à l'information de la personne concernée.

Notre chambre est d'avis que les dispositions précitées sont contraires à l'article 26 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel pour les raisons suivantes:

- En ce qui concerne les données biométriques qui sont collectées directement auprès de la personne concernée, le paragraphe 1 de l'article 26 de la loi précitée dispose que

*„le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée, au plus tard lors de la collecte et quels que soient les moyens et supports employés, les informations suivantes, sauf si la personne concernée en a déjà été informée de:*

- (a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant;*
- (b) la ou les finalités déterminées du traitement auquel les données sont destinées;*
- (c) toute autre information supplémentaire telle que:*
  - les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont susceptibles d'être communiquées;*
  - le fait de savoir si la réponse aux questions est obligatoire ou facultative ainsi que les conséquences éventuelles d'un défaut de réponse;*
  - l'existence d'un droit d'accès aux données le concernant et de rectification de ces données;*

*dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.“*

Voilà pourquoi notre chambre propose de compléter l'article 27, paragraphe 3 du projet de loi par la phrase suivante: „Le droit à l'information de la personne concernée au sujet de ses données biométriques est régi par l'article 26, paragraphe 1 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.“

- En ce qui concerne les données inscrites sur le RNPP (article 23 du projet de loi) lesquelles alimentent également le registre des cartes d'identité (article 27 du projet de loi), à l'exception des données biométriques, et qui proviennent non pas directement des individus, mais des différents autorités et organismes étatiques, le paragraphe 2 de l'article 26 de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée est de la teneur suivante:

*„Lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le responsable du traitement doit, dès l'enregistrement des données ou, si une communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données, fournir à la personne concernée sauf si elle en a déjà été informée de:*

- (a) l'identité du responsable du traitement et, le cas échéant, de son représentant;*
- (b) la ou les finalités déterminées du traitement auquel les données sont destinées;*
- (c) toute information supplémentaire telle que:*
  - les catégories de données concernées;*
  - les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données sont susceptibles d'être communiquées;*
  - l'existence d'un droit d'accès aux données le concernant et de rectification de ces données;*

*dans la mesure où, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles les données sont collectées, ces informations supplémentaires sont nécessaires pour assurer à l'égard de la personne concernée un traitement loyal des données.“*

La Chambre des salariés est d'avis que les articles 13 à 22 du présent projet de loi sont contraires à l'article 26, paragraphe 2 de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée et qu'il importe par conséquent de les y adapter.

#### **2.4. La fiabilité des données biométriques**

Notre chambre se doit de constater que l'exposé des motifs du projet de loi ne soulève aucunement les problèmes de fiabilité de la biométrie.

La biométrie présente un inconvénient majeur; en effet aucune des mesures utilisées ne se révèle être totalement exacte car il s'agit bien là d'une des caractéristiques majeures de tout organisme vivant: on s'adapte à l'environnement, on vieillit, on subit des traumatismes plus ou moins importants, bref on évolue et les mesures changent.

Pour la reconnaissance faciale<sup>1</sup>, il est facile d'imaginer les nombreuses approches possibles pour entreprendre l'analyse des caractéristiques d'un visage, ce qui donnera lieu à des performances disparates en fonction de leurs capacités à prendre en compte des situations diverses comme l'éclairage, l'arrière-plan, le sourire/rictus de la personne, l'angle/l'inclinaison de sa tête, la présence d'une moustache ou d'une barbe, le port de lunettes, le vieillissement etc.

Le cumul de toutes ces incertitudes et causes d'erreur a pour conséquence qu'en toute rigueur, un système de contrôle biométrique ne peut donner, lors d'une comparaison entre deux échantillons biométriques, qu'un résultat sous forme de probabilité de coïncidence.

Puisque le résultat d'une comparaison est toujours une estimation (un score), tous les systèmes biométriques donnent la possibilité de paramétrer le seuil d'acceptabilité:

- soit en exigeant du système un contrôle strict, en mettant par exemple le seuil à 99,8%, signifiant par là que 2 échantillons ne seront considérés comme provenant d'un même individu que si le score de similitude est supérieur à 99,8%;
- soit en étant plus tolérant, en autorisant par exemple que le système réponde positivement si le score de similitude n'est pas en dessous de 95%.

Avec la première option, la conséquence mécanique sera d'augmenter le nombre de „faux rejets“, c.-à-d., par exemple lors d'un contrôle, d'augmenter le nombre de refus de personnes qui ne sont pourtant pas en fraude.

La seconde option aura pour conséquence d'augmenter le taux de „fausses acceptations“, c.-à-d., d'accepter comme identiques des échantillons biométriques qui, en réalité, proviennent d'individus différents. La fraude sera plus facile.

L'appréciation doit donc se faire au cas par cas, l'incidence des applications sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel différant aussi selon la technologie biométrique utilisée. Il faut donc non seulement veiller à garder en juste équilibre notamment la finalité et la proportionnalité de l'application, mais également évaluer selon des critères pertinents les risques que présente la technique appliquée par rapport à la protection des données à caractère personnel. Alors qu'une telle appréciation contient un certain degré d'approximation du fait des variations possibles des éléments, les critères communément invoqués sont les suivants:

*Fiabilité* – taux d'erreurs (fausses acceptations et faux rejets) important ou faible? La reconnaissance faciale ou vocale, la géométrie du doigt et la dynamique de la signature sont jugées être d'une fiabilité moindre par rapport à l'empreinte digitale ou la reconnaissance de l'iris.

*Transparence de l'exploitation* – application visible ou à l'insu des personnes concernées? L'empreinte digitale, la géométrie de la main, la reconnaissance de la rétine ou encore la dynamique de la signature sont des techniques considérées comme transparentes puisqu'elles ne peuvent être mises en œuvre sans que la personne concernée soit au courant.

*Acceptabilité par les utilisateurs* – l'acceptation de l'application dépend du caractère invasif ou non de la technique utilisée, la reconnaissance de la rétine étant ressentie comme plus dérangement que la reconnaissance faciale.

*Degré de stabilité de l'élément biométrique* – constance d'une caractéristique au cours du développement et vieillissement normal d'une personne.

*Coût* – les technologies évoluent assez rapidement néanmoins la reconnaissance de l'iris ou de la rétine engendrent des coûts beaucoup plus importants que p. ex. la reconnaissance vocale.

*Facilité d'emploi* – il s'agit ici d'apprécier le degré d'interaction possible avec le système, en partant des techniques les plus faciles d'utilisation et en terminant avec les plus difficiles: la reconnaissance faciale, la dynamique de la signature, la frappe sur le clavier, la reconnaissance vocale, l'empreinte digitale, la géométrie de la main, et enfin reconnaissance de la rétine.

Enfin, certaines biométries laissent des traces qui peuvent être utilisées et traitées à l'insu de la personne concernée: c'est le cas de l'ADN, des empreintes digitales, et peut-être bientôt du visage (reconnaissance faciale) et de l'iris, si la vidéosurveillance se généralise et si la technologie de ces procédés progresse.

<sup>1</sup> Ainsi la reconnaissance faciale ou vocale, la géométrie du doigt et la dynamique de la signature sont jugées être d'une fiabilité moindre par rapport à l'empreinte digitale ou la reconnaissance de l'iris.

D'autres facteurs qui entrent également en considération ont trait à la fiabilité et la vulnérabilité des systèmes biométriques, aux problèmes d'interopérabilité, aux possibilités de traçage des individus ou à l'acceptabilité des techniques. La question de la conservation et du stockage des éléments biométriques mérite une attention toute particulière, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (la CNIL étant l'équivalent français de la CNPD luxembourgeoise) notamment mettant en garde contre la constitution de bases de données, et préconisant des éléments biométriques „ne laissant pas de traces“ (p. ex. contour de la main) si le stockage dans une base de données s'impose.

La biométrie n'est pas seulement un moyen d'identification susceptible de transgresser le principe de la finalité et de la proportionnalité, qui échappe le plus souvent au contrôle de la CNPD, mais elle constitue par ailleurs, selon les experts, un moyen peu fiable et, par là, dangereux pour la sauvegarde du droit à la vie privée du citoyen. Ce danger est encore accentué par le fait que la création de moult bases de données à caractère personnel, qui n'ont pas été notifiées à la CNPD ou qui n'ont pas reçu l'autorisation préalable par celle-ci, échappent à tout contrôle.

### **2.5. Le risque de création de bases de données à caractère personnel échappant à tout contrôle**

Notre chambre craint qu'il n'existe une kyrielle de bases de données dont nul, à part les auteurs eux-mêmes, connaît leur existence.

Cette inquiétude est d'autant plus justifiée si l'on regarde les nombreux exemples récents d'espionnage que certaines entreprises en Allemagne ont mené à l'insu de leurs salariés (Siemens, Telecom, Deutsche Bahn, Lidl etc.) et qui n'ont percé à jour que par pure coïncidence. Un tel scénario n'est pas non plus exclu au Luxembourg.

La Chambre des salariés se doit de conclure que plus on harmonise (uniformise) les données à caractère personnel – parmi lesquelles les données d'identification des personnes – moins le justiciable sera sollicité lui-même par les responsables du traitement, plus grand est le risque de modifier, d'altérer, de transférer ou d'utiliser ces données à des fins étrangères.

Voilà pourquoi notre chambre ne partage pas l'approche du législateur consistant à centraliser et harmoniser *à tout prix* les données d'identification des personnes dans un seul registre dont la simplification administrative pour les administrés et les administrations aura notamment pour contrepartie une désagrégation du contrôle de ces données par la CNPD et, par conséquent, une entrave aux libertés individuelles du citoyen.

En raison des observations formulées ci-dessus, notre chambre a le regret de vous communiquer qu'elle ne peut accueillir favorablement le projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 27 mars 2009

*Pour la Chambre des Salariés,*

*La Direction,*  
René PIZZAFERRI  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

\*

## AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(10.3.2009)

Conformément à l'article 32 paragraphe (3) lettre (e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après désignée „la loi du 2 août 2002“), la Commission nationale pour la protection des données a notamment pour mission d'aviser „tous les projets ou propositions de loi portant création d'un traitement de même que sur toutes les mesures réglementaires ou administratives émises sur base de la présente loi“.

C'est dans cette optique que la Commission nationale entend présenter ci-après ses réflexions et commentaires au sujet du projet de loi No 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

Elle constate à titre liminaire que le projet de loi sous examen ne comporte pas de modification en profondeur du système existant en matière d'identification numérique des personnes physiques, et ce malgré les problèmes soulevés en pratique ayant fait l'objet de discussions précédant le projet de modification de la législation actuelle.

Avant de proposer ses réflexions et propositions au sujet du projet de loi sous examen, la Commission nationale estime qu'il est nécessaire de rappeler les préoccupations et intérêts en cause dont le législateur se doit de tenir compte et plus particulièrement les exigences de droit communautaire en matière d'identification numérique des personnes physiques.

\*

### I. INTRODUCTION

Le projet de modification de la législation relative au numéro d'identification nationale des personnes est directement lié aux travaux effectués par le Comité National pour la Simplification Administrative en faveur des Entreprises (CNSAE).

Ce comité, créé en date du 16 décembre 2004 et coordonné par le Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement en collaboration avec le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, a été mis en place dans le cadre de la mise en oeuvre du programme gouvernemental du 4 août 2004<sup>1</sup>.

Concomitamment à la création de ce comité, la Chambre des Métiers a élaboré deux rapports relatifs à la réduction des charges administratives<sup>2</sup> dans lesquels elle estime nécessaire la mise en place rapide d'une politique de simplification administrative.

Le Conseil du Gouvernement a reçu du CNSAE une note du 31 mars 2006 intitulée „*identifiant unique*“ qui suggère la révision de la loi du 30 mars 1979 instituant l'identification numérique des personnes. Suite à cette note, un groupe de travail interministériel ad hoc „*identifiant unique*“ a vu le jour.

Par ailleurs, l'identification numérique a fait l'objet de plusieurs questions parlementaires.

Dans sa réponse du 12 juin 2006 à la question parlementaire du 4 juin 2006 No 1.056 posée par l'honorable députée Madame Colette Flesch<sup>3</sup>, Monsieur le Ministre des Communications Jean-Louis SCHILTZ a affirmé ce qui suit:

*„Des évolutions récentes montrent également que l'utilisation fréquente du numéro d'identité national dans les procédures et usages administratifs vient de diluer la ligne de démarcation entre les usages licites et non licites dudit numéro tel qu'elle avait été tracée par la loi de 1979.*

*La généralisation de l'emploi du numéro d'identité national en pratique mérite aujourd'hui une réflexion profonde sur les conditions d'utilisation du numéro d'identité et du répertoire général des*

<sup>1</sup> La ligne „Directrice Intégrée 14“ prévoit que „le gouvernement accordera une priorité à la simplification des formalités qui freinent le rendement et l'esprit d'initiative des PME“.

<sup>2</sup> Réduction des charges administratives Perspectives d'une future politique de simplification administrative au Luxembourg, Centre de Promotion et de Recherche, décembre 2004

<sup>3</sup> Sur ce même thème, elle a également posé les questions parlementaires Nos 1.127, 1.128 en date du 20 juin 2006 et No 2.205 le 8 janvier 2008.

personnes ainsi que sur les garanties susceptibles de satisfaire aux exigences de protection de données de la personne concernée.

*C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a instauré un groupe de travail chargé de se pencher sur cette question et de faire des propositions pour réviser la législation sur le répertoire général des personnes physiques et morales en général et l'utilisation du numéro d'identité en particulier.*

Le CNSAE a remis son rapport „Entfesselungsplang fir Betriber“ en février 2007.

Ce rapport a mis en exergue cinq préalables à la simplification administrative, l'un d'eux étant la mise en place d'un identifiant unique<sup>4</sup>.

Ce rapport précise encore ce qui suit:

*„L'identifiant numérique instauré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales et les pratiques administratives s'y attachant doit être revu. (...)*

*Un nouveau système d'identification des personnes physiques et des entreprises répondant à la fois à la simplification administrative et aux exigences de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel s'avère nécessaire. (...)*

*D'abord il faudra mettre une législation adéquate. Ensuite l'idée de créer un répertoire général des entreprises au sens large (entrepreneurs individuels, personnes morales, établissements publics, ASBL, fondations etc.) et un répertoire distinct pour les personnes physiques a été approuvée par le Conseil en Gouvernement.*<sup>5</sup>

Il ressort de ce qui précède que le groupe interministériel était confronté à deux problèmes potentiellement contradictoires.

D'une part, le gouvernement souhaitait parvenir à une simplification des démarches administratives.

Et d'autre part, il estimait qu'il était devenu nécessaire de proposer de nouvelles garanties en matière de protection de données car il constatait que les règles et principes de protection des données posés par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales (ci-après: la loi du 30 mars 1979) étaient dépassés et n'étaient plus respectés. Dans son avis du 9 janvier 2004, la Commission nationale avait déjà développé cette problématique<sup>6</sup>.

Dès lors, le groupe de travail interministériel précité avait pour mission de parvenir à une simplification administrative tout en y intégrant de nouvelles garanties en termes de protection des données.

La Commission nationale a été consultée périodiquement par ce groupe de travail.

Lors d'une première consultation, elle a suggéré au groupe de travail de se poser la question de savoir si la réforme allait ou non apporter une réponse à la demande croissante d'élargissement de l'utilisation de l'identifiant numérique au-delà du cercle restreint des administrations publiques actuellement autorisées par voie de règlement grand-ducal. Elle observait, en effet, que l'identifiant numérique était de plus en plus utilisé en dehors du cadre légal. Le groupe de travail a confirmé ceci car cet élargissement formait une demande réelle des acteurs du secteur privé.

La Commission nationale a alors donné à considérer que l'élargissement à certains acteurs privés de l'usage de l'identifiant unique pouvait s'envisager pour tenir compte de l'évolution de la société actuelle mais devait alors être accompagné de solutions novatrices en vue de renforcer les garanties robustes destinées à éviter des risques d'abus et cela au moyen de solutions technologiques modernes qui n'existaient pas lors de l'adoption de la législation actuelle.

La Commission nationale était bien consciente que la première direction proposée n'était pas envisageable; en effet, les garanties prévues par la loi du 30 mars 1979 étaient cantonnées aux seules relations entre l'administré et les administrations. Par conséquent, l'élargissement du numéro d'identification à des acteurs du secteur privé devait conduire à rechercher une palette plus large des garanties juridiques et techniques encadrant l'utilisation et les flux de l'identifiant numérique.

<sup>4</sup> CNSAE „Entfesselungsplang fir Betriber“ Février 2007, page 34

<sup>5</sup> Id. page 77

<sup>6</sup> Délibération 2/2004 Avis au sujet de l'avant-projet de règlement grand-ducal concernant l'accès au répertoire général des personnes physiques et morales par les officiers publics et autres créateurs ou exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque

La Commission nationale a donc plaidé pour une démarche audacieuse plutôt que frileuse et conservatrice et donc pour envisager la mise en place de garanties juridiques et technologiques nouvelles. Dans le cadre de pistes de réflexion, elle présentait les systèmes adoptés dans d'autres pays européens et qui donnaient satisfaction en termes de protection des données.

Elle ne peut donc cacher une certaine déception à la lecture du projet de loi sous examen alors qu'elle semble ne pas avoir été suivie au niveau de ses préconisations de s'inspirer des exemples d'autres pays et des dispositions visant à assurer les principes régissant la matière de la protection des données à caractère personnel.

\*

## II. PRELIMINAIRES

### Principes régissant la protection des données

Tous les pays européens n'ont pas mis en place un identifiant unique destiné à être utilisé à l'occasion de toutes les démarches administratives.

La constitution de certains pays interdit parfois l'utilisation d'un identifiant national multisectoriel unique<sup>7</sup>.

En Allemagne, l'utilisation d'un tel identifiant n'est pas interdit formellement par la Constitution, mais le Bundestag a estimé que la Cour constitutionnelle d'Allemagne avait décidé dans son arrêt du 15 décembre 1983<sup>8</sup> que l'utilisation d'un identifiant unique multisectoriel pouvait être inconstitutionnel<sup>9</sup>.

Il est vrai que l'utilisation d'un identifiant unique présente certains avantages pratiques.

Ainsi, l'administration est en mesure de croiser des informations sur une personne pour vérifier l'exactitude de ses affirmations et parer aux éventuelles fraudes. Le Comité Lindop au Royaume-Uni mettait également en exergue le fait qu'avec „*un seul et unique identifiant le coût global pour l'utilisateur serait réduit. De même le citoyen n'aurait plus à se souvenir des divers identifiants, spécifique à chacune de ses nombreuses activités*“<sup>10</sup>.

Mais la mise en place et l'utilisation d'un identifiant unique peut aussi présenter des risques au niveau des libertés et droits des citoyens.

En France, la Commission Nationale Informatique et Libertés (ci-après: la CNIL) a affirmé que „*l'utilisation généralisée d'un identifiant unique dans l'ensemble des fichiers, en ce qu'elle faciliterait leur interconnexion, permettrait de tracer les individus dans tous les actes de la vie courante*“<sup>11</sup>.

C'est d'ailleurs suite à un projet concernant un identifiant national unique que la CNIL a été créée. En effet, vers 1974, les services du Ministère de l'Intérieur finalisaient un projet intitulé SAFARI (pour „Système Automatisé pour les Fichiers Administratifs et le Répertoire des Individus“) révélé par la presse. Ce projet prévoyait d'instituer un identifiant unique pour interconnecter tous les fichiers des administrations. La révélation de ce projet a suscité une vive émotion de l'opinion publique qui craignait un fichage général de la population. Face à cette protestation, le gouvernement avait alors institué une commission appelée „Commission Informatique et Libertés“ auprès du Ministère de la Justice pour proposer des mesures garantissant le développement de l'informatique dans le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques. Cette commission avait suggéré la création d'une autorité indépendante; le projet de loi y afférant a été examiné à la fin de l'année 1977 et la loi a été votée le 6 janvier 1978<sup>12</sup>.

Le danger majeur de l'utilisation d'un identifiant numérique multisectoriel est donc la possibilité de croiser les informations contenues dans divers fichiers et relatives à une même personne. C'est comme si on pouvait créer un puzzle sur une personne à partir des différents éléments contenus dans les divers

7 Par exemple, l'article 35 de la constitution au Portugal

8 Bundesverfassungsgericht BVerfGE 65, 1 – Volkszählung, „Volkszählungsurteil“

9 eID Interoperability for PEGS, National Profile Germany, November 2007, IDABC, page 9  
<http://ec.europa.eu/idabc/en/document/6485/5938>

10 Rapport du Comité pour la protection des données 1978, chapitre 29 paragraphe 6

11 Echos des séances du 28 avril 2006

12 Loi No 78-17 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés



fichiers grâce à une clé unique: les informations sont éparpillées dans les fichiers d'administrations distinctes poursuivant des activités et missions ayant des finalités différentes entre elles et ces informations sont toutes rassemblées – ou sont susceptibles de l'être – pour tout savoir sur le titulaire du numéro d'identification unique.

Cette idée a été traduite par le spectre de *Gläserner Bürger*: la personne est comme „transparente“ aux yeux de tiers car toutes les informations qui la concernent sont susceptibles d'être disponibles.

De plus, les personnes peuvent avoir le sentiment d'être réduites à une suite de chiffres dans leurs rapports avec l'administration, mettant ainsi de côté le rapport humain.

Enfin, il existe un risque réel de détournement de finalité: des personnes travaillant dans une administration autorisée à recourir au numéro d'identification seraient en mesure d'obtenir des informations personnelles sur des administrés alors que ces informations ne sont pas nécessaires et/ou utiles dans le cadre de leurs activités. La recherche d'informations pourrait être mue simplement par la curiosité. Pour d'aucuns, ce risque serait d'autant plus accru dans un pays de petite taille.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur l'identifiant unique<sup>13</sup>.

Elle affirme que l'utilisation d'un identifiant unique peut dans certains cas entraîner la violation de l'article 8 de la Convention de sauvegarde européenne des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

Il est un fait que le principe de la mise en place et de l'utilisation d'un identifiant national unique et multisectoriel n'est pas interdit pas les normes internationales ou européennes.

A notre connaissance, le premier texte à s'être prononcé sur l'identifiant unique est la Recommandation (86)1 relative à la protection des données à caractère personnel utilisées à des fins de sécurité sociale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 23 janvier 1986.

Cette recommandation rappelle d'abord ce qui suit:

*„Un équilibre doit être trouvé entre la nécessité d'utiliser des données à caractère personnel dans le domaine de la sécurité sociale, d'une part, et, d'autre part, la nécessité d'assurer la protection de l'individu notamment lorsque les données font l'objet d'un traitement automatisé.“*

Dans son paragraphe 5, elle précise que:

*„L'introduction ou l'utilisation d'un numéro de sécurité sociale uniforme et unique ou de tout autre moyen analogue d'identification devrait s'accompagner de garanties adéquates prévues par le droit interne.“*

L'exposé des motifs annexé à ladite recommandation précise encore:

*„34. Un numéro de sécurité sociale peut faciliter l'interconnexion et la contre-vérification des dossiers, simplifiant ainsi considérablement l'exécution des tâches des institutions de sécurité sociale. Aux termes du paragraphe 5.1, le droit interne doit prévoir des garanties adéquates lorsqu'un Etat membre introduit un numéro de sécurité sociale uniforme et unique ou un moyen d'identification analogue ou en fait usage s'il existe en déjà. On estime que de telles garanties sont souhaitables compte tenu des craintes que suscitent les identifiants. On peut redouter, par exemple, que l'introduction d'un numéro de sécurité sociale permette à des autorités qui exercent leurs activités en dehors du secteur de la sécurité sociale de se servir de ce numéro à leurs propres fins. Ce qui a été conçu à l'origine comme un numéro délivré à une fin particulière pourrait rapidement devenir un numéro standard, bon pour tous les usages. Des soupçons peuvent aussi surgir à l'égard du type d'informations figurant sur les cartes d'identification dont la finalité est analogue au numéro de sécurité sociale.*

*35. C'est pour parer à ces craintes et ces soupçons que le paragraphe 5.1 parle de la nécessité d'accompagner de garanties adéquates l'introduction et l'utilisation de numéros de sécurité sociale. L'introduction de numéro standard répondant à tous les besoins ne devrait pas se faire de manière clandestine. Il conviendrait également de prévoir des garanties à l'égard des informations figurant sur les cartes d'identification. Ces informations devraient, par exemple, être lisible et ne pas être excessives au regard de leur finalité.“*

<sup>13</sup> Par exemple, Lindquist c/Suède 10879/84, Lundvall c/Suède 10473/83 et Kolzer c/Suède 11732/85

La Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après: la directive 95/46/CE), transposée en droit interne par la loi du 2 août 2002, se prononce également sur l'identifiant unique.

L'article 8 relatif aux „traitements portant des catégories particulières de données“, communément appelées „données sensibles“ dispose que:

„7. Les Etats membres déterminent les conditions dans lesquelles un numéro national d'identification ou tout autre identifiant de portée générale peut faire l'objet d'un traitement.“

Les conditions auxquelles la directive en question fait référence sont, sous une autre expression, les garanties appropriées exposées par le Conseil de l'Europe dans sa recommandation précitée.

Les limitations, les conditions ou garanties accompagnant la mise en place et l'utilisation des numéros d'identification peuvent revêtir différentes formes.

Le Conseil de l'Europe relève des aspects juridiques et techniques<sup>14</sup>.

Concernant les garanties juridiques, il peut par exemple s'agir d'un formalisme préalable à l'utilisation du numéro d'identification. A titre d'exemple, au Danemark, l'identifiant national ne peut être enregistré par les organismes privés que si la loi le prévoit ou en cas d'autorisation expresse de la personne concernée. Actuellement au Luxembourg, une des garanties consiste dans l'exigence légale de l'autorisation par voie de règlement grand-ducal de toute utilisation du numéro d'identification.

Il peut également s'agir d'une condition (notamment dans l'autorisation par les comités sectoriels dans le régime belge) subordonnant le recours au numéro d'identification à des finalités clairement délimitées ainsi que d'une mesure pour parer à d'éventuels abus dans l'utilisation dudit numéro.

Quant aux garanties techniques, celles-ci doivent être suffisantes compte tenu des règles de l'art: si elles sont obsolètes ou dépassées, elles ne protègent plus. Ces garanties peuvent consister en la mise en place d'une journalisation des saisies et/ou des consultations et/ou des transmissions ou encore d'un historique d'utilisation, de cryptage informatique ou toute autre architecture complexe permettant de contrôler les flux d'utilisation du numéro.

Des systèmes qui offrent des garanties appropriées au niveau juridique et technique existent dans des pays européens: il est tout à fait possible à l'heure actuelle de parvenir à un équilibre entre la protection des données à caractère personnel et la simplification administrative tout en conservant un numéro d'identification unique multisectoriel.

Le meilleur exemple mis en place est celui qui existe en Autriche. D'autres systèmes proposent également des garanties significatives.

### Exemples de systèmes existant dans des pays européens

*Le système autrichien: un modèle conciliant parfaitement la protection des données avec l'efficacité administrative<sup>15</sup>*

L'Autriche a mis en place un système de communication électronique sécurisé dans lequel la protection des données à caractère personnel est pleinement assurée.

L'identification des personnes physiques s'effectue à partir des enregistrements existant dans un registre de base (*Basisregister*) et avec un numéro d'identification de base (*Stammzahl*). Pour les personnes physiques, le Registre Central des Résidents est le plus important „*Zentrales Melderegister – ZMR*“.

Les registres contiennent un nombre nécessaire d'identifiants pour garantir que les personnes sont identifiées de manière fiable les unes par rapport aux autres.

Le nombre d'identification de base (CRR- *Central Residents Register* également appelé source-PIN) est généré à partir d'un nombre dérivé du numéro *ZMR – Ergänzungsregisterzahl* et d'une clé secrète qui est gardée par la Commission autrichienne de protection des données dans son rôle d'autorité du

14 „Le numéro personnel d'identification: leur mise en œuvre, leur utilisation et la protection des données“ Etude préparée par le Comité d'experts sur la protection des données en 1991.

15 „Behörden im Netz. Das österreichische E-Government ABC“ ainsi que „Best Practice Katalog. EGovernment in Österreich“, Bundeskanzleramt Österreich, éd. Digitales Österreich

registre egovernment. Le nombre CRR est exclusivement enregistré sur la „carte de citoyenneté“ (*Bürgerkarte*) utilisée par son titulaire dans tous ses rapports avec les administrations.

Ce nombre CRR ne peut être traité qu’avec un logiciel sécurisé spécifique.

Il sert d’identifiant unique et remplit la fonction de source unique d’identification. Il est ainsi le point de départ pour la création des identités électroniques protégées.

En effet, dans les communications électroniques avec l’administration, les personnes physiques sont identifiées par un identifiant personnel sectoriel (ci-après: ssPIN). Ces ssPIN sont calculés en appliquant un procédé cryptographique sur la source-PIN et sur le secteur procédural spécifique à l’administration. Le ssPIN est différent pour chaque administration, de sorte qu’un ssPIN valide pour une autorité ne peut pas être employé pour obtenir des informations sur le titulaire du numéro par une autre administration.

En d’autres mots, les autorités publiques emploient différents identifiants personnels dérivés de la source-PIN de la personne physique et du secteur procédural considéré. La dérivation est basée sur une opération cryptographique irréversible, ce qui assure que la source-PIN ne peut pas être identifiée à partir de l’identifiant dérivé.

Les passerelles entre fichiers d’administrations différentes sont possibles grâce à une „plaque tournante informatique“ par laquelle les flux de données sont tous contrôlés et tracés.

Les systèmes de gestion des données personnelles sont fortement encadrés par différents règlements, pour garantir un niveau de sécurité optimal tout en garantissant le flux de ces données entre les divers services de l’administration publique.

Ce modèle présente l’avantage indéniable de protéger pleinement les données des administrés car le système repose sur un numéro de référence unique qui arrive à brasser et à créer d’autres numéros qui sont seulement connus des administrations concernées. Ainsi, par exemple, à partir du numéro sectoriel qui lui est attribué, l’administration de la santé ne peut pas accéder aux données détenues par d’autres administrations: si, dans le cadre de la simplification des démarches administratives, elle souhaite obtenir une information d’un organisme de sécurité sociale, elle fait une demande qui transite par la „plaque tournante informatique“. Toutes les opérations sont journalisées aux fins de vérification, de contrôles ultérieurs.

Il convient de noter que la carte de citoyenneté n’est pas seulement utilisée dans le cadre des relations de son titulaire avec les administrations publiques mais qu’elle sert également dans des applications mettant le citoyen en relation avec des acteurs privés comme les banques.

A défaut de la validation d’un échange de données, une administration ne peut avoir connaissance des données des citoyens contenues dans les fichiers des autres administrations.

Compte tenu de la parfaite adéquation entre le principe de protection des données et les principes de simplification et d’efficacité administratives, certains pays ont tenté d’importer ce modèle. Ainsi, le Préposé Fédéral suisse avait recommandé publiquement son adoption par la Confédération helvétique.

Même si le groupe de travail interministériel n’a pas retenu le modèle autrichien, probablement à cause de son degré de sophistication et de son coût économique, susceptible de dépasser le cadre approprié pour un pays de petite taille, la Commission nationale donne à considérer que ce système s’appuie sur des idées maîtresses intéressantes qui pourraient bel et bien être reprises au Luxembourg. Il est incontestable que ce système apporte une meilleure protection contre d’éventuels abus avec les données des citoyens.

### *Le système belge*

La Belgique a mis en place un ensemble de mesures pour promouvoir la simplification administrative. D’ailleurs, depuis 1998, l’Agence pour la Simplification Administrative (ci-après: ASA) fait des propositions pour simplifier les obligations légales et les procédures administratives. L’ASA est rattachée à la Chancellerie du Premier Ministre et elle est dirigée par un comité d’orientation tripartite.

L’attribution d’un numéro unique aux personnes physiques et aux entreprises poursuit deux objectifs distincts à savoir 1) devenir un outil de la simplification administrative car les utilisateurs utilisent désormais un seul et même numéro au lieu et place des différents numéros sectoriels attribués par les

administrations et, 2) la mise en place d'une clé d'identification unique pour échanger les données entre administrations et parvenir ainsi à une collecte unique des données<sup>16</sup>.

Le système belge a développé le système des sources authentiques.

Une source authentique est une base de données fiables mise à la disposition de tiers autorisés. Lorsqu'une administration autorisée à consulter une ou des sources authentiques, elle ne peut plus demander ces mêmes données aux administrés.

Les données de différentes sources authentiques relatives à un domaine sont regroupées dans les banques-carrefours.

Ces banques-carrefours sont contrôlées par des comités sectoriels institués auprès de la Commission pour la protection de la vie privée.

Les comités sectoriels sont composés à part égale de membres de ladite Commission pour la protection de la vie privée et d'experts du secteur concerné. La présidence des comités revient en théorie au président de la Commission pour la protection de la vie privée. Lors des votes, la voix du président est prépondérante en cas de partage de voix<sup>17</sup>. De plus, le „*président recherche la position commune susceptible d'être adoptée*“<sup>18</sup>.

Les comités sectoriels sont également chargés de délivrer les autorisations préalables d'accès et de communications des données se trouvant dans la banque-carrefour qu'ils sont chargés de surveiller. Pour ce faire, ils procèdent notamment à une analyse de la finalité recherchée et des mesures organisationnelles et techniques des opérations de traitement.

A l'heure actuelle, six comités sectoriels existent:

- le Comité sectoriel du Registre national. Il a été créé par la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques. Il veille à la sécurité et à la protection des données enregistrées dans le registre national des personnes physiques et il contrôle l'utilisation du numéro d'identification nationale. Il accorde à ce titre les autorisations d'accès et de communications des données à des catégories de personnes préalablement déterminées par une loi, un décret ou une ordonnance et dans le cadre de leurs activités également délimitées<sup>19</sup>.
- le Comité sectoriel de la banque-carrefour des Entreprises a été créé par la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une banque-carrefour des Entreprises.
- le Comité sectoriel de la Sécurité Sociale et de la Santé, créé par la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale. Il veille à ce que les traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre des activités de sécurité sociale n'aient pas de répercussion sur la vie privée des assurés.
- le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale, créé par une loi du 8 décembre 1992, surveille le flux électronique de données à caractère personnel au sein de l'administration fédérale.
- le Comité de surveillance sectoriel Phenix, créé par une loi du 10 août 2005, veille à la sécurité et à la confidentialité des traitements de données à caractère personnel effectués par l'appareil judiciaire belge.
- le Comité de surveillance statistique, créé par une loi du 4 juillet 1962, contrôle la communication par le Directeur général Statistique et information économique, de données codées à des tiers ainsi que leur utilisation par des tiers.

Le registre national des personnes physiques contient les données d'identification des résidents sur le territoire belge. Chaque personne reçoit un numéro d'identification personnel et unique. Ce numéro est composé de onze chiffres<sup>20</sup>: les six premiers correspondent à la date de naissance, les trois chiffres suivants sont des numéros d'ordre pour départager les personnes nées à la même date tout en prenant en compte que les hommes se voient attribuer un numéro impair et les femmes un numéro pair; les

16 ASA Guide de Simplification administrative, chapitre II: le Numéro unique – février 2008

17 Article 12 paragraphe 5 du Règlement d'ordre intérieur des Comités sectoriels

18 Id. article 12 paragraphe 3

19 Article 5 de la loi précitée du 8 août 1983

20 Arrêté Royal du 6 novembre 2007 portant modification de l'Arrêté Royal du 3 avril 1984 portant sur la composition du numéro d'identification des personnes inscrites dans le Registre national des personnes physiques (Moniteur Belge 11 janvier 2008)

deux derniers chiffres forment un nombre de contrôle. Il est donc possible de retrouver des informations à caractère personnel sur les titulaires à partir de leur numéro d'identification.

L'utilisation dudit numéro d'identification est subordonnée à une autorisation préalable du Comité sectoriel du Registre national.

Les banques-carrefours mènent les échanges de données à caractère personnel entre les institutions qui ont été préalablement autorisées: par exemple, lorsqu'une institution a besoin de certaines données à caractère personnel pour l'exécution de ses missions, le répertoire des références effectuera automatiquement le routage de cette demande vers l'institution qui est la plus apte à mettre ces informations à disposition. Une réponse sera ensuite transmise à l'institution demanderesse.

Les données sont donc communiquées et échangées dans le cadre d'un réseau en étoile.

Ainsi, un contrôle préventif de la légitimité des échanges est mis en place car l'échange est effectué conformément à l'autorisation du Comité sectoriel concerné et selon les modalités prédécrites. Quand une personne autorisée a besoin de certaines données pour l'exécution de sa mission, elle est obligée d'adresser sa demande par voie électronique à la banque-carrefour.

De plus, toutes les demandes d'informations sont enregistrées par la banque-carrefour ou par l'organisme de gestion d'un réseau sectoriel afin de pouvoir éventuellement tracer *a posteriori* tout détournement de finalité ou tout usage détourné des données sollicitées. Les banques-carrefours disposent ainsi de répertoire de référence pour retracer les échanges.

Ce système présente toutefois moins de garanties que le modèle autrichien.

#### *La situation en Suisse*

La législation relative au numéro d'identification national a été modifiée par loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) du 23 juin 2006 et mise en vigueur par le Conseil fédéral le 1er décembre 2007.

Avant l'entrée en vigueur de cette loi, le numéro d'identification était composé de onze chiffres et fournissait des informations sur son titulaire (date et lieu de naissance notamment). Ce système était très ressemblant à celui qui existe actuellement au Luxembourg.

Désormais, le numéro d'identification est composé de treize chiffres. De plus, il est non parlant et il est attribué de manière aléatoire.

La structure du numéro d'identification est inscrite dans la loi<sup>21</sup>.

De plus, l'utilisation dudit numéro est encadrée: une loi doit autoriser au préalable son utilisation et doit identifier la finalité poursuivie ainsi que ses utilisateurs.

Il est utile de préciser que le nouveau numéro d'identification est utilisé depuis le 1er juillet 2008, soit environ une année et demie depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 juin 2006 précitée, ce qui démontre que la période de transition a été brève.

Malgré la mise en place rapide d'un numéro non parlant qui ne dévoile plus des informations personnelles, et tout en reconnaissant les améliorations par rapport au système antérieur, le Préposé Fédéral suisse à la protection des données a regretté que le système soit moins exigeant en matière de protection des données. Il regrette que la loi ne prévoit pas de mesure pour prévenir les interconnexions de données

*(...) il ne suffisait pas de prévoir dans la loi l'utilisation d'un numéro non parlant pour garantir le respect de la protection des données. Il était indispensable de prévoir un modèle qui empêchait techniquement des interconnexions et des utilisations de données non autorisées et non nécessaires. Un tel modèle excluait de recourir au numéro d'assuré social comme clé d'accès à d'autres registres. Ce numéro devait ainsi être réservé au secteur des assurances sociales uniquement. L'objectif légitime et non contesté de l'harmonisation des registres, l'amélioration de l'outil statistique ou le développement de l'administration électronique pouvaient être réalisés sans recourir au numéro d'assuré social en tant qu'identifiant unique. A l'instar de notre voisin autrichien, il convenait d'étudier la mise en place d'un modèle basé sur des numéros sectoriels et une série de transforma-*

<sup>21</sup> Article 50c point 3

*tions cryptographiques à partir d'un numéro de référence unique attribué à chaque individu. (...)*<sup>22</sup>

L'exemple du système français: les identifiants sectoriels et l'utilisation particulière du numéro d'inscription au répertoire national

Comme la Commission nationale le signalait précédemment, la France n'a pas recours à un identifiant national unique. Chaque secteur d'activité a recours à un identifiant sectoriel qui lui est propre.

Il existe un numéro d'inscription au répertoire national (ci-après: NIR) géré par l'INSEE, également appelé „numéro de sécurité sociale“ car il est utilisé dans le secteur de la sécurité sociale. Ce numéro d'identification à treize chiffres est attribué à toute personne physique. Ce numéro est unique, deux personnes ne pouvant pas avoir le même numéro. Ce numéro est composé d'une série de caractères permettant de déterminer le sexe, la date et le lieu de naissance. Il est donc similaire dans sa composition et dans son utilisation initiale au numéro d'identification nationale luxembourgeois.

A notre connaissance, le NIR est utilisé dans un seul secteur en dehors de celui de la sécurité sociale à savoir dans le domaine fiscal: un amendement à la loi des finances pour 1999 du 18 novembre 1998 autorise en effet l'administration fiscale à utiliser le NIR dans un souci d'éviter les erreurs d'identité dans le cadre des échanges d'informations entre l'administration fiscale et les organismes sociaux. Le Conseil constitutionnel avait déclaré que cette utilisation du NIR était conforme à la constitution tout en y apportant des réserves d'interprétation car cette utilisation devait être assortie de plusieurs garanties, telles le secret professionnel renforcé et la circonscription de la finalité pour laquelle le numéro est utilisé<sup>23</sup>.

La loi mortifiée du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés contient également diverses dispositions en rapport avec le NIR.

Ainsi, l'article 27 dispose ce qui suit:

*„I. Sont autorisés par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'Informatique et des libertés:*

*1° Les traitements de données à caractère personnel mis en oeuvre pour le compte de l'Etat, d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé gérant un service public, qui portent sur des données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques.“*

L'article 25 dispose encore:

*„I. Sont mis en oeuvre après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à l'exclusion de ceux qui sont mentionnés aux articles 26 et 27: (...)*

*6° Les traitements portant sur des données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques et ceux qui requièrent une consultation de ce répertoire sans inclure le numéro d'inscription à celui-ci des personnes.“*

Ainsi la CNIL a-t-elle un rôle important avant la mise en oeuvre d'un traitement de données contenant le NIR et ce quand bien même ce numéro ne soit pas multisectoriel.

Dans le cadre de sa mission de contrôle, la CNIL admet que ce numéro soit utilisé dans l'ensemble des fichiers des organismes en relation avec ce secteur (employeurs, services de prestations chômage, organismes d'assurance maladie obligatoires et complémentaires santé, professionnels de santé) mais exclusivement dans leurs relations avec les organismes de sécurité sociale<sup>24</sup>.

Elle refuse, par exemple, son utilisation par des organismes de recouvrement de créance ou des établissements de crédits<sup>25</sup> en considérant qu'au „regard des risques présentés par la généralisation de l'usage du NIR et de l'application du principe de proportionnalité défini à l'article 6-3° de la loi du 6 janvier 1978, l'utilisation du NIR par un organisme n'intervenant pas dans le secteur de la sécurité

22 Vers une société sous surveillance? Jean-Philippe WALTER, Publications de l'EPFL, août 2006. <http://ditwww.epfl.ch/SIC/SA/SPIP/Publications/spip.php?article 1177>

23 Décision du Conseil constitutionnel No 98-406 DC du 29 décembre 1998 relative à la loi de finances rectificative pour 1998

24 Conclusions de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés sur l'utilisation du NIR comme identifiant de la santé, février 2007

25 Autorisations du 23 février 2006

*sociale, ne pouvait être admise que si elle correspondait à la poursuite d'un besoin d'intérêt général*“.

Elle a encore précisé que „*la lutte contre la fraude ou l'homonymie sont des finalités qui, bien que légitimes, ne suffisent pas, à elles seules, pour justifier l'utilisation du NIR dans le cadre de gestion de produits d'épargne, de gestion de crédits ou encore de recouvrement de créance. (...) Les mutuelles, les entreprises d'assurances et les institutions de retraite complémentaire et de prévoyance sont autorisées à utiliser le NIR pour l'exercice de leurs activités d'assurance maladie, de maternité, d'invalidité complémentaires et d'assurance vieillesse mais non pour la gestion de la relation commerciale. Pour la gestion de ses relations commerciales, chaque organisme doit se doter d'un identifiant spécifique.*”<sup>26</sup>

Elle a également affirmé que ce numéro ne pouvait pas servir d'identifiant spécifique du dossier médical.<sup>27</sup>

\*

Au vu des principes guidant la matière de la protection des données et tout en gardant à l'esprit l'intérêt de la simplification administrative, la Commission nationale se propose maintenant de présenter ses réflexions et commentaires au sujet de la loi prémentionnée.

\*

### **III. EXAMEN DU PROJET DE LOI No 5950**

La Commission nationale entend limiter ses observations aux dispositions traitant des aspects de protection des données.

Elle rappelle qu'il n'est pas dans son intention que le principe d'un numéro d'identification uniforme et non équivoque soit abandonné en faveur de l'adoption d'un système reposant sur des numéros d'identification sectoriels. Elle s'est résolue à ne pas remettre en cause le recours à un numéro d'identification unique à utilisation multiple pratiqué depuis près de trente ans et qui, de plus, ne heurte plus guère la sensibilité de l'opinion publique.

Par contre, la nécessité de constituer des garanties qui se révèlent aujourd'hui défailtantes et/ou d'adopter des mesures de protection nouvelles mettant à profit notamment de nouveaux progrès techniques, nous semble indispensable alors que le projet de loi sous examen est sensé préparer une nouvelle ère de l'administration publique dans la société de l'information.

#### **1. Le registre national des personnes physiques (articles 1er, 5 et 6)**

La vocation centrale d'un registre national des personnes physiques comprenant l'identifiant numérique des citoyens ne soulève pas de difficultés en soi.

##### **1.1. Les données figurant dans le registre**

La liste des données figurant dans le registre diffère quelque peu de celle qui existe actuellement dans le répertoire général des personnes prévu à l'article 3 paragraphe (2) de la loi du 31 mars 1979.

Ainsi, l'état civil ne figure plus dans le registre, le projet de loi évoquant désormais la situation de famille (article 6 paragraphe (2) lettre (e)). De plus, sont ajoutés les numéros d'identification des pères et mères et/ou des enfants auprès de qui la filiation est établie. Le registre précise encore l'éventuel statut de réfugié ou de protection subsidiaire.

Il s'agit des données communes à toutes les administrations susceptibles de recourir au registre national: ces données permettent de donner une signalétique des personnes figurant dans le registre.

<sup>26</sup> Même référence

<sup>27</sup> Conclusions de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés sur l'utilisation du NIR comme identifiant de la santé, février 2007

La Commission nationale estime que les données figurant dans le registre sont nécessaires et non excessives. Le catalogue des données est clairement circonscrit. Elle constate avec satisfaction qu'aucune donnée biométrique ne sera enregistrée dans ce registre.

Elle considère que le registre ne devrait pas contenir d'autres informations sur les titulaires des numéros d'identification nationale.

### **1.2. Le rôle du registre national**

Le texte sous examen précise que le registre a pour finalité „de regrouper toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques, d'établir des statistiques et de préserver l'historique de ces données“<sup>28</sup>. Il indique encore que ledit registre „garantit la source authentique de certaines données enregistrées“<sup>29</sup>.

Les finalités sont larges car le registre est conçu pour répondre aux besoins d'administrations accomplissant des missions différentes. A l'instar du système belge, le registre assure la source authentique de données à caractère personnel, ce qui est conforme au principe selon lequel les données doivent être exactes, aux termes de l'article 4 paragraphe (1) lettre (c) de la loi du 2 août 2002.

### **2. Le choix de la structure de l'identifiant (article 2)**

La Commission nationale relève tout d'abord que le texte sous examen ne donne pas de précision sur la nouvelle structure du numéro d'identification et qu'il faut se reporter à l'exposé des motifs pour obtenir quelques informations.

L'exposé des motifs précise que l'identifiant passe de onze à désormais treize chiffres. Dans un second temps, le numéro d'identification nationale serait non parlant. Il est encore précisé qu'un règlement grand-ducal sera pris à ces fins.

Il est regrettable que la loi ne fixe pas elle-même la structure envisagée, ni même ne mentionne qu'un règlement grand-ducal devra obligatoirement être pris à ces fins en termes de sécurité juridique. Il serait préférable que la loi le prévoit. La loi suisse précitée sur l'assurance vieillesse qui modifie la structure de l'identifiant unique précisait que ce dernier serait non parlant.

En l'absence de contrainte légale, le système actuel est susceptible de perdurer, avec les défauts et les insuffisances qui ont déjà été critiqués.

La Commission nationale regrette que les auteurs du projet de loi sous examen n'aient pas pris en compte le caractère singulier de l'identifiant unique en ce qu'il continue à contenir des informations à caractère personnel sur les personnes. Ces derniers envisagent certes la mise en place „à terme“ d'un numéro aléatoire, c'est-à-dire non parlant, mais cette phase transitoire paraît, au vu des explications données dans l'exposé des motifs, particulièrement longue et excessive.

La Commission nationale n'est pas convaincue de la nécessité d'une phase transitoire avant la mise en place d'un système reposant sur un identifiant personnel non parlant, quand bien même la migration technique doit avoir lieu dans cinq ans. La Suisse avait un système similaire à celui qui existe au Luxembourg et elle n'a pas eu recours à une phase transitoire; qui plus est, la mise en place des numéros non parlants est devenue effective un an et demie après l'entrée en vigueur de la loi qui l'instituait.

De plus, la double migration envisagée par les auteurs du projet de loi sous examen présente de nombreux désavantages. En sus de son coût financier significatif, les travaux de migration technique doivent être répétés avec le risque d'erreurs que cela peut engendrer. A cela s'ajoute que le citoyen risque de ne pas comprendre qu'il va recevoir deux numéros d'identification. Cette situation paraît être en contraction avec le principe de la simplification administrative.

### **3. L'utilisation élargie du numéro d'identification nationale (article 3)**

Le texte de loi en projet énumère les catégories de personnes pouvant utiliser l'identifiant national, sans qu'il soit pour autant nécessaire, comme dans le système actuel, de prendre des règlements grand-ducaux d'application.

<sup>28</sup> Article 5 paragraphe (1)

<sup>29</sup> Article 5 paragraphe (2)



La Commission nationale n'est pas surprise de cet élargissement pour les raisons ci-avant exposées. Cette ouverture permet de régler des situations de fait qui existent actuellement sans cadre légal.

Elle note encore que l'énumération des catégories de personnes du secteur de la santé doit s'entendre comme étant restrictive. Tous les professionnels du secteur de la santé qui ne sont pas énumérés ne pourront donc pas utiliser le numéro d'identification.

Le projet de texte sous examen interdit dans le secteur privé l'utilisation du numéro d'identification comme clé de recherche et le fait de pouvoir continuer ce numéro à des tiers.

Toutefois, il ne prévoit pas de sanctions au non-respect de cette disposition. A cela s'ajoute que cette interdiction est un leurre car, d'un point de vue technique, toute donnée peut servir de clé de recherche. Cette interdiction se trouve donc en décalage avec les réalités techniques actuelles.

Les abus actuellement constatés pourraient donc persister en l'absence de sanction prévue dans le texte.

Dès lors, la Commission nationale estime que la disposition relative à l'interdiction d'utilisation du numéro d'identification comme clé de recherche et le fait de le continuer à un tiers n'est pas une garantie suffisante du point de vue de la protection des données.

De plus, elle constate que le projet de loi indique une finalité pour recourir à l'utilisation de l'identifiant unique. Toutefois, cette finalité est si large qu'elle peut englober tout type de situation.

Il est vrai que la loi du 31 mars 1979 précisait déjà que le numéro était réservé à un usage administratif interne ou aux relations avec le titulaire du numéro; mais les règlements grand-ducaux d'application donnaient toutes les précisions sur les administrations concernées, sur les documents et les actes en cause.

Le texte sous examen fait ainsi l'impasse sur le principe de finalité, principe pourtant cardinal en la matière de protection des données.

Cette situation est d'autant plus délicate que des acteurs du secteur privé peuvent désormais utiliser le numéro d'identification unique. La Commission nationale marque des réserves sur le libellé du paragraphe (4) relatif à l'utilisation de l'identifiant national dans le secteur privé: il peut être interprété de manière très large, de manière que toute personne pourrait justifier l'utilisation dudit numéro. Cela risque de conduire à la banalisation et à la divulgation incontrôlée du numéro d'identification.

En outre, le texte sous examen ne prévoit plus de contrôle *a priori* de l'utilisation du numéro d'identification.

Dans son rapport précité de 1991, le Conseil de l'Europe affirmait que „*la législation nationale à la protection des données doit expressément mentionner les garanties contre l'utilisation excessive des PIN (numéros d'identification personnelle)*“.

Dans le système actuel, le traitement est apprécié lors de l'élaboration des règlements grand-ducaux d'application de la loi du 31 mars 1979.

Il aurait été souhaitable que le projet de loi sous examen prévoie des garanties au respect du principe de finalité.

A ce titre, la Commission nationale rappelle que le numéro d'identification nationale constitue une donnée à caractère personnel au sens de l'article 2 de la loi du 2 août 2002. Aux termes de son article 12, les traitements de données personnelles doivent être notifiés sauf dans les cas où ladite loi prévoit des exemptions de notification<sup>30</sup>.

Lors de l'examen des notifications préalables, la Commission nationale sera en mesure de contrôler le respect des dispositions de l'article 6 paragraphe (1) lettre (b) de la directive précitée du 24 octobre 1995 aux termes duquel les données à caractère personnel doivent être „*collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités*“.

Par conséquent, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la Commission nationale préconise l'ajout à la fin de l'article 3 d'un paragraphe additionnel rappelant l'obligation de notification de ces traitements.

<sup>30</sup> Ne sont pas non plus soumis à notification les traitements qui relèvent des dispositions prévues aux articles 8, 14 et 17 de la loi (article 12 paragraphe (1) lettre (a)).

#### **4. La problématique du traçage des éventuels échanges de données entre les personnes autorisées à utiliser le numéro d'identification nationale**

Bien que l'échange de données entre les administrations détenant l'identifiant unique n'ait pas été abordé dans le projet de loi sous examen, ni même dans l'exposé de ses motifs, la Commission nationale entend présenter les observations qui suivent.

La possibilité d'échanger des informations entre administrations au moyen du numéro d'identification surgit en filigrane de la volonté de parvenir à la simplification et à l'efficacité administrative. Dans son rapport, la CNSAE évoque d'ailleurs les échanges et partages des données entre les administrations gouvernementales<sup>31</sup>.

La Commission nationale est d'avis que de tels échanges respectivement interconnexions ne sont pas interdits en soi, mais ne devront s'opérer que dans le respect de garanties techniques et juridiques solides inscrites dans la loi.

Ainsi faut-il souligner que certains pays qui ont mis en place des cadres légaux facilitant l'échange respectivement les interconnexions de fichiers entre administrations ont également prévu des garanties techniques et légales.

En Autriche tous les échanges respectivement les interconnexions de fichiers entre administrations passent par une „plaque tournante“ centrale et sont contrôlés, autorisés et journalisés par l'autorité de protection des données.

En Belgique l'utilisation du numéro d'identification est subordonnée à une autorisation préalable du Comité sectoriel du Registre national. Les échanges respectivement interconnexions de fichiers entre administrations sont effectués à travers les différentes banques-carrefours et seront soumis à l'autorisation du Comité sectoriel concerné. Les banques-carrefours disposent d'un répertoire de référence pour retracer les échanges.

Au Luxembourg, de tels échanges respectivement interconnexions doivent expressément être prévus par un texte légal ou réglementaire, sinon faire l'objet d'une autorisation préalable de la Commission nationale.

Les textes légaux ou réglementaires autorisant une interconnexion de données doivent respecter le *ratio* des dispositions de l'article 16 de la loi du 2 août 2002<sup>32</sup>. Conformément à son paragraphe (1), l'interconnexion peut valablement être autorisée par voie légale.

Son paragraphe (3) traite des finalités des traitements interconnectés. Le paragraphe (2) pose quatre conditions cumulatives supplémentaires à savoir 1) des objectifs légaux ou statutaires présentant un intérêt légitime pour les responsables du traitement, 2) le fait de ne pas entraîner de discrimination ou de réduction des droits, libertés et garanties pour les personnes concernées, 3) la mise en place de sécurité appropriée et 4) la qualité des données faisant l'objet de l'interconnexion.

En vertu du paragraphe (3) de l'article 16 de la loi du 2 août 2002, les finalités des fichiers interconnectés doivent être compatibles entre elles. La notion de „compatibilité“ n'est pas définie par la loi. Le critère de compatibilité est lié à l'un des principes majeurs de la législation de protection des données, à savoir la transparence des traitements de données à l'égard des personnes concernées par les données<sup>33</sup>. Ce critère est traditionnellement interprété comme signifiant prévisible par les personnes concernées, cette prévisibilité pouvant d'ailleurs naître seulement postérieurement à la collecte des données, par exemple par le seul fait d'une disposition légale ou réglementaire prévoyant l'utilisation ultérieure des données pour une finalité nouvelle.

Ensuite, l'objectif recherché par la personne qui accède aux fichiers d'un autre responsable du traitement doit être inscrit, soit dans la loi, soit dans ses statuts.

En vertu du principe selon lequel l'interconnexion ne doit pas conduire à une discrimination ou une réduction des droits, libertés et garanties pour les personnes concernées, la balance entre les intérêts des responsables du traitement et les intérêts des personnes concernées doit être maintenue en équilibre.

31 Par exemple, point 2.3.7. du rapport Entfesselungsplang fir Betriber précité

32 Documents parlementaires No 4735<sup>13</sup>, page 30

33 „La Protection de la vie privée dans la société de l'information“, Tomes 3 à 5, Chapitre 4, Cécile de Terwangne, pages 91 et suivantes, éd. Presse Universitaires de France, Cahier des sciences morales et politiques

En d'autres mots, si l'interconnexion permet d'obtenir par des moyens simples et rapides des informations sur une personne, cela ne doit pas se faire au détriment de ses droits et libertés. L'interconnexion doit dès lors être nécessaire pour atteindre la finalité poursuivie. De plus, le recours aux fichiers interconnectés doit être justifié.

Le droit de la protection des données s'appuie sur l'idée fondamentale que le responsable du traitement doit s'assurer que les données à caractère personnel qu'il détient soient traitées loyalement et licitement et ne soient pas ultérieurement traitées de manière incompatible avec les finalités déterminées et légitimes pour lesquelles il les a initialement collectées ou obtenues. En particulier, il doit s'en assurer lorsqu'il communique ces données à des destinataires ou lorsque des personnes placées sous son autorité directe sont habilitées à traiter les données. Il a également l'obligation de mettre en oeuvre toutes les mesures techniques et l'organisation appropriées pour assurer la sécurité des traitements.

Conformément aux vues du Conseil d'Etat le cadre légal luxembourgeois considère l'interconnexion de données comme une opération délicate qui doit être entourée d'un maximum de garanties<sup>34</sup>. Toutefois l'absence d'une „plateforme centrale“ comme celles des systèmes autrichien ou belge ne facilite par un contrôle a posteriori des échanges des données effectuées.

La Commission nationale est satisfaite de la mise en place d'une journalisation des consultations du registre national des personnes physiques.

Elle s'interroge toutefois de l'intérêt pratique de cette garantie technique: en effet, le registre en question ne contient que la signalétique des individus. Si des administrations veulent s'échanger entre elles des informations sur les administrés autres que les données d'identification, elles ne vont pas consulter le registre national des personnes physiques.

### **5. La Commission du registre national (article 12)**

L'article 12 *in fine* du projet de loi sous examen dispose qu'un règlement grand-ducal „peut être pris pour déterminer la composition et le fonctionnement de la commission“.

La Commission nationale estime que la composition et le fonctionnement de cette commission sont d'une importance majeure. Elle suggère que le projet de loi sous examen pose les lignes directrices de sa composition et de son fonctionnement, respectivement qu'un règlement grand-ducal soit effectivement pris concomitamment avec la loi sinon dans un délai particulièrement rapproché.

Elle se propose, par ailleurs, de participer à cette commission et d'y jouer une influence suffisante pour contrôler et apprécier le fonctionnement du registre national des personnes physiques à l'aune des principes de protection de données. A l'instar des comités sectoriels belges, cette influence peut se traduire par l'attribution d'un droit de vote prépondérant lors des séances de vote.

### **6. Quant aux données biométriques nécessaires à l'établissement des cartes d'identité**

La Commission nationale marque sa satisfaction au fait que les données biométriques ne figureront pas dans des bases de données centralisées, elles sont uniquement conservées à titre préventif pendant les deux mois qui suivent la délivrance de la carte d'identité.

Cette conservation est nécessaire et justifiée.

Elle note également qu'aucune empreinte digitale ne sera collectée dans le cadre de la confection des cartes d'identité.

L'article 24 paragraphe (2) du texte sous examen précise qu'un règlement grand-ducal „peut déterminer les normes et les simplifications techniques et fonctionnelles auxquelles doivent satisfaire les appareils et les applications qui rendent possible la lecture et la mise à jour des données prises de manière électronique dans la carte d'identité“.

La Commission nationale est d'avis que ce règlement grand-ducal devrait être pris en même temps que la loi. Il est en effet primordial que des mesures de sécurité technique et technologique soient prises pour protéger les données insérées dans la carte à puce, et notamment le numéro d'identification nationale.

<sup>34</sup> Avis du Conseil d'Etat du 30 janvier 2007 relatif au projet de loi No 5554

Comme pour les passeports biométriques, la puce qui sera contenue dans la carte d'identité pourra être lue à distance. Il existe en théorie un risque de lecture cachée des informations de cette carte à puce.

Le règlement (CE) 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyages contraint les Etats membres à instaurer des normes de sécurisation pour la lecture de la carte à puce.

Il serait nécessaire que ces normes de sécurisation soient également arrêtées avant la délivrance des premières cartes d'identité soit dans un règlement grand-ducal, comme l'envisage le texte sous examen, soit dans le corps même du texte du projet de loi sous examen afin de leur donner une valeur contraignante.

Ainsi décidé à Luxembourg en date du 10 mars 2009.

*La Commission nationale pour la Protection des Données,*

*Le Président,*  
Gérard LOMMEL

*Membre effectif,*  
Pierre WEIMERSKIRCH

*Membre effectif,*  
Thierry LALLEMANG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5950/03

**N° 5950<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(1.9.2009)

Par sa lettre du 27 octobre 2008, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

Le présent projet de loi a pour objet de réformer le système d'identification des personnes physiques. L'identification des personnes morales continuera à être réglée par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales jusqu'à la mise en place d'un texte de loi à part.

La présente réforme poursuit un double but, à savoir, simplifier les charges administratives des citoyens en améliorant la collaboration entre les administrations et renforcer la protection des données à caractère personnel.

Ainsi, est instauré un registre national des personnes physiques (ci-après „RNPP“) qui remplace l'actuel répertoire général des personnes mis en place par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales et introduit la carte d'identité électronique à l'aide de données biométriques. En outre, la structure du numéro d'identité communément appelé „numéro matricule“ sera modifiée. Dans un premier temps, deux positions seront rajoutées aux onze positions actuelles du numéro matricule et à terme, sera introduit un numéro d'identification à caractère aléatoire, c'est-à-dire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire du numéro.

Les données contenues dans le RNPP proviennent de différentes sources, à savoir des registres communaux des personnes physiques, des registres diplomatiques et consulaires et des bases de données tenues par les services de l'Etat, les administrations, les officiers publics, le Centre Commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales et par les créateurs ou exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque. Ces autorités sont responsables de la conformité des informations communiquées au RNPP, dont la gestion est assurée par le Centre informatique de l'Etat.

Le RNPP devra garantir la qualité des données enregistrées et permettre aux administrations d'accéder à des informations fiables, ce qui n'est pas le cas avec le système actuel du répertoire général des personnes physiques et morales géré par le Centre informatique de l'Etat. Par conséquent, les administrés n'auront plus besoin de transmettre de manière répétée aux différentes autorités publiques les données figurant déjà au registre national. Cette garantie d'authenticité permet en outre de produire différents documents sur base des données du RNPP, tels que les documents de voyage, pièces d'identité, titres de séjour ou autres pièces administratives.

D'autant plus, dans un souci de simplification administrative, les autorités publiques ne peuvent plus demander aux administrés de produire des pièces justificatives à propos de données figurant au RNPP et sur lesquelles elles ont accès.

Etant donné que la mise en place de ce nouveau système informatique ne devra pas se faire au détriment de la protection des données personnelles, il est prévu que, d'une part, le Ministre responsable pour le Centre informatique de l'Etat devra veiller à ce que les données du RNPP soient collectées, traitées et conservées en conformité avec les finalités définies par le présent texte, à savoir pour l'identification des personnes physiques, pour établir des statistiques et pour préserver l'historique de ces données, et que, d'autre part, toutes les administrations n'ont pas accès à toutes les données répertoriées au RNPP. Ces accès sont autorisés au cas par cas par le ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions sur avis préalable d'une commission, en fonction des besoins des différentes administrations.

Dans le même ordre d'idées, les auteurs du texte sous avis ont non seulement prévu la possibilité pour les administrés de demander communication de leurs données contenues dans le RNPP et le cas échéant, rectification de données incorrectes, mais leur donnent également la possibilité de demander une liste des autorités qui, au cours des six derniers mois, ont consulté ou mis à jour leurs données figurant au RNPP.

Finalement, le Gouvernement profite de la présente réforme pour introduire la carte d'identité électronique munie de la signature électronique. Cette mise en place se caractérise par deux innovations majeures concernant le système de délivrance des cartes d'identité. D'une part, les demandes et la délivrance se feront désormais auprès de quatre centres administratifs de l'Etat situés à Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Diekirch et Grevenmacher, et d'autre part, les cartes d'identité ne seront plus produites à l'étranger, mais seront personnalisées sur des équipements appartenant à l'Etat et situés dans des endroits sécurisés sur le territoire luxembourgeois.

Sous réserve de ses observations aux différents articles du projet de loi, la Chambre des Métiers souscrit pleinement aux objectifs du présent projet de loi qui vise à rendre plus fiables et sûres les données d'identification des personnes physiques et à alléger les charges administratives des personnes physiques. Elle déplore cependant que les règlements grand-ducaux auxquels il est fait référence ne soient pas disponibles au moment de l'analyse du projet de loi. L'entrée en vigueur d'une loi sans l'existence parallèle des règlements d'exécution risque de compromettre son application.

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1*

Le présent article détermine l'objet et le champ d'application du présent projet de loi. L'objet consiste à pouvoir procéder à l'identification numérique et biométrique des personnes physiques au moyen d'un identifiant unique portant le nom de „numéro d'identification“, lequel sera géré par le biais du RNPP.

En outre, il prévoit l'introduction de la carte d'identité électronique et règle les modalités de délivrance de celle-ci.

Le commentaire des articles précise expressément que le champ d'application du projet de loi sous avis est limité aux personnes physiques et que l'identification des personnes morales est déterminée par une loi à part. Il s'ensuit donc que la loi du 30 mars 1979 sur l'organisation numérique des personnes physiques sera maintenue pour les personnes morales jusqu'au vote du projet de loi relatif à l'identification des personnes morales. A ce titre, la Chambre des Métiers donne à considérer que cette façon de procéder n'est pas en ligne avec le principe de simplification administrative et risque de poser non seulement des problèmes administratifs, mais également informatiques.

### *Ad article 2*

L'article 2 détermine les personnes qui se voient attribuer un numéro d'identification et précise que ce numéro doit être unique. Dans le cas où un numéro attribué est incomplet ou erroné, il est remplacé par un autre numéro qui est notifié par lettre recommandée avec accusé de réception à la personne concernée. Cette façon de procéder devra garantir que le registre national ne contienne que des données qui sont fiables.



Il y est également précisé qu'en cas d'une adoption plénière, l'adopté reçoit un autre numéro d'identification. Cela se justifie par le fait que les liens de parenté changent et qu'il ne faut plus pouvoir faire un lien entre le numéro d'identification de l'adopté et les numéros d'identification de ses père et mère biologiques.

La Chambre des Métiers se doit de constater que le présent article a trait au numéro d'identification, mais ne souffle mot sur la structure de ce nouveau numéro. Il faut en fait se référer à l'article 11, à l'exposé des motifs et au commentaire de l'article 34 projeté pour obtenir des informations y relatives. A ce titre, elle souhaite soulever une contradiction entre l'article 11 projeté qui dispose qu'un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne entre autres la structure des numéros d'identification tandis que le commentaire de l'article 34 prévoit que la structure de ce numéro sera déterminée par voie de règlement grand-ducal. En outre, il y est précisé qu'un nouveau numéro d'identification sera introduit et que sa structure sera déterminée par voie de règlement grand-ducal. Dans un premier temps, l'identifiant passe de onze chiffres à treize chiffres et dans un second temps, il aura un caractère aléatoire.

La Chambre des Métiers déplore, d'une part, que le texte de loi ne précise nulle part qu'un règlement grand-ducal devra être pris et, d'autre part, que la structure ne soit pas fixée dans le corps même du texte du projet de loi sous avis. Dans un souci de sécurité juridique, elle plaide pour l'incorporation de la structure du nouveau identifiant dans le texte de la loi.

#### *Ad article 3*

L'article en question prévoit que le numéro d'identification est enregistré sur la carte d'identité délivrée sur base des données figurant au RNPP afin de permettre aux autorités autorisées à lire les informations enregistrées sur la carte d'identité de connaître avec exactitude le numéro d'identification d'une personne.

Par ailleurs, il précise que les autorités bénéficiant du droit d'accès au RNPP peuvent utiliser le numéro d'identification sur les actes et documents ainsi que dans leurs fichiers, à condition que son usage se limite à la sphère administrative ou qu'il se fasse dans le cadre des relations avec les administrés.

En outre, et par opposition au système actuel qui autorise par voie de règlement grand-ducal un cercle restreint d'administrations publiques à utiliser le numéro d'identifiant numérique, le nombre de personnes pouvant utiliser le numéro d'identification est non seulement élargi, mais les personnes autorisées sont énumérées dans le texte même du projet de loi avisé.

Il est prévu que désormais les personnes physiques ou morales du secteur privé peuvent utiliser le numéro d'identification d'une personne si cet usage se fait dans l'intérêt du titulaire du numéro. A titre d'exemple, il est cité le cas de l'employeur qui doit pouvoir utiliser ce numéro pour la gestion de son personnel étant donné que celle-ci engendre et nécessite continuellement des relations avec les organismes de la sécurité sociale qui exigent la communication du numéro en question. Toutefois, ce numéro ne doit pas être communiqué à une tierce personne et il ne doit pas être utilisé comme clé de recherche dans une base de données. Il doit simplement constituer une information dans un acte, un document ou un fichier.

Le bout de la phrase du paragraphe (4) projeté qui prévoit que „*les actes, documents et fichiers établis par les commerçants, par les personnes exerçant une profession autre que celles mentionnées au paragraphe (4) ou par les personnes morales de droit privé, ...*“, suscite quelques commentaires.

D'une part, il faut relever une erreur de numérotation dans ce paragraphe. En effet, il renvoie au paragraphe (4) au lieu du paragraphe (3).

D'autre part, dans un souci de protection des données personnelles, la Chambre des Métiers donne à considérer que l'énumération des catégories de personnes du secteur de la santé doit s'entendre comme étant restrictive de sorte que les professionnels du secteur médical et paramédical qui ne sont pas énumérés n'auront pas le droit de pouvoir utiliser le numéro d'identification.

Il est précisé au paragraphe 4 que „*les actes, documents et fichiers établis par les commerçants (...) dans le cadre de la gestion de leur personnel ou pour l'accomplissement d'une prestation de service demandée par la personne dont le numéro est utilisée, peuvent contenir le numéro d'identification*“. La Chambre des Métiers entend faire remarquer qu'il existe des artisans exerçant leur activité

sous forme d'entreprise individuelle, mais qui n'ont pas forcément la qualité de commerçant<sup>1</sup>. La Chambre des Métiers est d'avis qu'il convient dès lors de compléter le paragraphe en ce sens.

Finalement, elle est d'avis que l'introduction dans la législation d'une interdiction d'utiliser dans le secteur privé le numéro d'identification comme clé de recherche et de le continuer à un tiers sans l'assortir d'une sanction en cas de non-respect, risque de ne pas être une garantie suffisante en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.

#### *Ad article 5*

Le présent article a trait aux finalités du RNPP qui consistent à regrouper toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques, à établir des statistiques et à préserver l'historique de ces données.

Il servira de base à la production des documents de voyage, des pièces d'identité, des titres de séjour, des permis de conduire et d'autres pièces administratives.

La Chambre des Métiers se doit de constater que le paragraphe (2) de l'article 5 prévoit que „*Le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées.*“. A ce titre se pose la question de savoir quelles sont les données pour lesquelles le registre national garantit la source authentique. Le terme de „*certaines données*“ est trop imprécis. Dans un souci de sécurité juridique et de transparence, la Chambre des Métiers est d'avis que les données pouvant être considérées comme étant authentiques devraient être indiquées clairement dans le présent article. Par ailleurs, lors de la migration des données vers le niveau registre national, l'authenticité de ces données devrait être minutieusement contrôlée.

#### *Ad article 8*

L'article en question prévoit que le Ministre responsable du Centre informatique de l'Etat devra veiller à ce que les données figurant au RNPP ne soient pas déviées des finalités fixées par la loi.

Ainsi, il accorde l'accès au RNPP en conformité avec les dispositions légales et réglementaires relatives au registre national et celles relatives à la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, sur avis conforme d'une commission spéciale.

La Chambre des Métiers se doit de constater que le présent article donne compétence au Ministre responsable pour le Centre informatique de l'Etat de contrôler et de vérifier si les données sont traitées en conformité avec la loi modifiée du 2 août 2002 précitée alors qu'en vertu de l'article 32, ce rôle incombe à la Commission nationale pour la protection des données (ci-après „CNPD“). Par conséquent, il y a lieu de préciser que la CNPD exerce ce contrôle et accorde ou refuse d'accorder l'accès au dudit registre, en fonction du résultat de ce contrôle.

#### *Ad article 11*

En ce qui concerne cet article, la Chambre des Métiers tient à soulever une contradiction entre le texte de cet article qui prévoit qu'un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi entre autres pour la structure des numéros d'identification et le commentaire de l'article 34 qui précise que la structure de ce numéro sera déterminée par voie de règlement grand-ducal.

La Chambre des Métiers demande aux auteurs du texte sous avis de lever cette incohérence et renvoie à ses remarques sous l'article 2.

#### *Ad article 12*

Le présent article a trait à la Commission du registre national. Il prévoit qu'un règlement grand-ducal peut déterminer la composition et le fonctionnement de cette commission.

Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des Métiers ne peut approuver cette disposition. Elle est d'avis qu'au vu du rôle important que jouera cette commission, les lignes directrices de sa composition et de son fonctionnement devront être posées par le présent projet de loi et qu'un règlement grand-ducal posera les règles d'ordre plus technique.

<sup>1</sup> Voir jurisprudence dans le Code de Commerce, sous art. 1er

*Ad article 24*

Le paragraphe (2) du présent article prévoit qu'un règlement grand-ducal peut déterminer les normes et les spécifications techniques et fonctionnelles auxquelles doivent satisfaire les appareils et les applications qui rendent possibles la lecture et la mise à jour des données reprises de manière électronique sur la carte d'identité.

Etant donné qu'il est indispensable que des mesures de sécurité technique et technologique soient prises pour protéger les données insérées dans la carte à puce, et notamment le numéro d'identification national, la Chambre des Métiers insiste à ce que ce règlement soit pris, et ce avant la délivrance des premières cartes d'identité.

A ce titre, elle tient à rappeler que le règlement (CE) 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyages<sup>2</sup> oblige les Etats membres d'instaurer des normes de sécurisation pour la lecture de la carte à puce.

*Ad article 25*

L'article 25 projeté dispose que tout contrôle automatisé de cartes d'identité par des procédés de lecture optique ou autres doit faire l'objet d'une autorisation du ministre sur avis conforme de la commission du registre national.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette tâche incombe à la CNPD, en vertu de l'article 32 de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, et renvoie à sa remarque faite sous l'article 8.

*Ad article 26*

La Chambre des Métiers accueille favorablement le fait que les données biométriques ne sont conservées que pendant une durée de 2 mois après la délivrance d'une carte d'identité.

*Ad article 29*

Cet article prévoit que la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ne sera plus applicable aux personnes physiques dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette disposition prête à confusion étant donné qu'à l'exposé des motifs, il est précisé que la mise en œuvre de la présente loi ne pourra se faire dans l'immédiat, mais nécessite une phase transitoire allant jusqu'au 1er janvier 2011.

*Ad article 34*

Le présent article prévoit qu'à partir du 1er janvier 2011, un numéro d'identification en remplacement du numéro d'identité sera introduit.

A ce titre, la Chambre des Métiers renvoie à ses remarques sous l'article 2.

En outre, elle donne à considérer que la double migration envisagée par les auteurs du texte sous avis risque de présenter des désavantages, non seulement en termes de coûts financiers, mais également en termes de risques d'erreurs.

*Ad article 35*

L'article 35 règle la délivrance de la carte d'identité pendant la phase transitoire.

Dans un souci de cohérence, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait fusionner et reformuler les alinéas 2 et 3 de la manière suivante:

*„Une carte d'identité émise avant le 1er janvier 2011 sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire reste valable jusqu'à sa date de péremption, à moins qu'elle ait été volée, perdue ou détériorée. Néanmoins, toutes les cartes d'identité émises avant le 1er janvier 2011 sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire doivent être remplacées par une carte d'identité*

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:FR:PDF>

*électronique dans un délai de trois ans à partir du début de production prévu à l'alinéa qui précède.*"

La Chambre des Métiers peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en considération des observations formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 1er septembre 2009

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Roland KUHN

Service Central des Imprimés de l'Etat

5950/04

N° 5950<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI**

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES  
ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(18.5.2009)

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous examen, qui se place dans un contexte de simplification administrative et de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère professionnel, a pour objectifs:

- la mise en place d'un nouveau numéro d'identification des personnes physiques, appelé „identifiant unique“, en lieu et place du matricule national actuel, permettant l'identification numérique et biométrique des personnes physiques,
- la création d'un registre national des personnes physiques regroupant toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques et se substituant à l'actuel répertoire général des personnes,
- la révision des règles relatives à la carte d'identité et l'introduction d'une carte d'identité électronique munie de la signature électronique.

Vu le caractère transversal de la matière, le gouvernement avait chargé un groupe de travail interministériel, dénommé groupe de travail „identifiant unique“, de l'élaboration du présent projet de loi. Alors que le secteur communal est directement concerné par la matière visée aux niveaux administratif et informatique, il est regrettable qu'il n'ait pas été associé aux travaux d'élaboration de la nouvelle législation et ce malgré plusieurs demandes en ce sens du SYVICOL. S'il est vrai que le groupe de travail „identifiant unique“ avait invité des représentants du secteur communal à des sessions d'information séparées en date du 15 novembre 2007, force a été de constater que ces réunions ne servaient en fin de compte que de présentation des grands principes retenus jusque-là par ledit groupe de travail.

Une véritable consultation du secteur communal aurait, en revanche, impliqué un dialogue à tous les stades de l'élaboration de la législation. Si le secteur communal avait été associé aux travaux dès le départ, il aurait non seulement pu apporter son expertise, mais également s'appuyer sur ces informations pour définir une politique prévisionnelle de gestion informatique lui permettant de mieux optimiser ses investissements dans les logiciels de gestion communale.

En effet, alors que les auteurs du projet de loi se soucient à juste titre des travaux d'adaptation des programmes informatiques des administrations et services de l'Etat, ils oublient que le secteur communal sera également contraint d'agencer ses logiciels afin de garantir l'interopérabilité avec le système de l'Etat. Comme ces adaptations auront des répercussions financières pour les communes, l'Etat devrait leur consentir des compensations pécuniaires.

L'analyse des articles du projet de loi sous examen donne lieu aux remarques suivantes:

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1*

Le champ d'application du projet de loi sous examen se limite aux personnes physiques tandis que l'identification des personnes morales sera déterminée par une loi à part. Vu les incidences de cette législation sur les communes, le SYVICOL devrait être associé à son élaboration.

### *Article 2*

En cas d'erreur d'un numéro d'identification, celui-ci est échangé contre un numéro de remplacement notifié à la personne en cause. La commune de résidence devrait en être informée.

### *Article 3*

Le SYVICOL salue le fait que les communes peuvent utiliser le numéro d'identification sur leurs actes et documents et dans leurs fichiers à des fins administratives ou dans le cadre de leurs relations avec l'administré.

### *Article 5*

Il ressort de cet article que le registre national des personnes physiques préserve l'historique des données relatives à l'identification des personnes physiques et garantit la source authentique de certaines données enregistrées afin de servir de base à la production des documents de voyage, des pièces d'identité, des titres de séjour, des permis de conduire et d'autres pièces administratives.

A l'instar des objections formulées dans son avis sur le projet de loi No 5949 relatif aux registres communaux, le SYVICOL s'oppose formellement à ce que l'historique des données soit réservé au registre national et plaide pour le maintien d'un historique des données au sein des registres communaux, indispensable à la gestion des affaires communales.

En effet, si le registre national devenait la seule source authentique des données des personnes physiques, la légitimité des certificats émis par les communes sur base de leur propre registre communal ne serait plus garantie.

Le SYVICOL se demande, par ailleurs, s'il ne faut pas adapter les textes légaux et réglementaires exigeant des administrés la production de certificats de résidence ou autre (p. ex. loi électorale ou loi sur la nationalité luxembourgeoise), si les communes ne peuvent plus exiger la production de certificats relatifs aux données contenues au registre national.

### *Article 6*

L'autorité chargée d'enregistrer les données prévues au registre national des personnes physiques procède à l'enregistrement de ces données directement dans le registre national. Cette disposition est en contradiction avec le commentaire de l'article 5 du projet de loi concernant les registres communaux en vertu duquel l'agent délégué inscrit au registre communal la personne qui désire déclarer son arrivée.

### *Article 7*

Comme le Centre Informatique de l'Etat (CIE) est censé gérer le registre national des personnes physiques et garantir la fiabilité et l'actualité des données, il devra être doté par le gouvernement des ressources humaines nécessaires pour vaquer à ces nouvelles missions.

### *Article 9*

Les données collectées par les autorités respectives sont en principe transmises immédiatement par voie électronique au CIE. Si cela s'avère impossible, elles devront être transmises en format papier dans un délai de huit jours de la saisie ou de la modification. Par analogie, le projet de loi devrait également prévoir un délai identique pour la saisie des données par le CIE afin de garantir l'actualité des données du registre national.

### *Article 11*

*„Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi ...“*

L'élaboration d'un tel règlement d'exécution, à laquelle le secteur communal devrait être associé, s'impose aux yeux du SYVICOL.



*Article 12*

Une commission du registre national est instituée pour veiller à l'harmonisation de l'application de la loi et trancher d'éventuelles questions ayant trait à son application. Cette commission avise également les demandes d'accès au registre national. La composition et le fonctionnement de la commission devront être déterminés par règlement grand-ducal. Comme les communes sont des acteurs incontournables du registre national, elles devraient être représentées au sein de la commission du registre national par l'intermédiaire du SYVICOL.

*Article 15*

Si le ministre fait procéder à une rectification des données du registre national suite à une demande de la personne concernée, une notification à la commune de résidence devant procéder à la mise à jour de son registre communal sera de mise.

*Article 17*

Il y a lieu de préciser dans la loi les „ayants droit“ qui peuvent obtenir un extrait du registre national.

*Article 18*

Le SYVICOL approuve les modalités de délivrance de données personnelles à des tiers.

Les communes n'étant plus censées délivrer des données personnelles à des tiers, ces derniers devront s'adresser dorénavant à l'Etat qui gère le registre national des personnes physiques.

*Article 21*

Des listes de personnes peuvent être communiquées aux „personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général“. Cette disposition nécessite de plus amples précisions.

*Article 23*

Cet article introduit la nouvelle carte d'identité électronique munie de la signature électronique. Faut-il en déduire que les citoyens seront dorénavant tenus de souscrire aux conditions de la certification Lux Trust?

(1) La carte d'identité contient des informations à caractère personnel visibles à l'oeil nu et lisibles de manière électronique, dont notamment le prénom ou les deux premiers prénoms. Comment tenir dès lors compte de la problématique du prénom principal dit „Ruffnumm“ émarginée dans la circulaire ministérielle No 2290 du 20 décembre 2001?

Il ressort de l'exposé des motifs que les demandes et la délivrance des cartes d'identité, des titres de séjour et des passeports biométriques seront traitées, à partir du 1er janvier 2011 du moins pour les cartes d'identité, dans quatre „centres administratifs de l'Etat“. Le SYVICOL déplore que le gouvernement ne se soit pas concerté avec le secteur communal avant d'envisager ce transfert de compétences qui va à l'encontre du principe de proximité et n'améliore pas la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens.

Pour justifier sa démarche, le gouvernement avance notamment des raisons de coût pour les communes; en même temps il passe outre aux implications financières, d'autant plus considérables, de l'adaptation des programmes informatiques du secteur communal aux multiples dispositions du projet de loi sous examen et à celles contenues dans le projet de loi relatif aux registres communaux.

Par ailleurs, comment justifier auprès du contribuable le transfert d'une mission actuellement assumée par les communes vers de nouvelles entités avec toutes les conséquences en termes notamment d'embauche de personnel ou de création et d'entretien de locaux administratifs qui en résulteront?

Le SYVICOL ne comprend pas non plus pourquoi le gouvernement veut confier aux communes, à partir du 28 juin 2009, des responsabilités supplémentaires en matière de passeports biométriques (prise de photos et d'empreintes digitales), sachant que les communes devront, le cas échéant, réorganiser leurs locaux et être toutes équipées par l'Etat de matériel technique coûteux – pour leur enlever à nouveau cette attribution plus tard.

Pourquoi vouloir transférer un service qui donne actuellement pleine satisfaction au citoyen usager vers le niveau régional et obliger les citoyens à parcourir des distances plus importantes pour effectuer cette démarche administrative? Qu'en est-il du respect des principes de l'IVL?

Le SYVICOL est d'avis qu'à condition de les doter de l'équipement nécessaire, les communes ne rechigneront pas à assumer les nouvelles tâches supplémentaires en relation avec les cartes d'identité électronique permettant d'étendre l'offre en matière de service de proximité à leurs habitants et contribueront à l'amélioration de leur qualité de vie.

Ceci étant dit, le SYVICOL tient à saluer expressément le fait que les cartes d'identité seront dorénavant produites sur le territoire luxembourgeois ce qui devrait considérablement accélérer les procédures et améliorer en fin de compte le service au citoyen.

#### *Article 24*

La mise en vigueur d'un règlement grand-ducal déterminant les normes et spécifications techniques des appareils et applications de lecture paraît indispensable.

#### *Article 26*

Il y a lieu de se demander pour quelles raisons la validité des cartes d'identité sera réduite de 10 à 5 ans, alors que le Ministre de l'Intérieur belge vient d'annoncer qu'il veut doubler la durée de validité des cartes d'identité électronique pour la porter à 10 ans.

(4) Ce paragraphe instaure une taxe de chancellerie payable à l'Etat au moment de la demande de carte d'identité. Si le gouvernement devait, malgré les objections du SYVICOL, maintenir sa position de transférer cette mission des communes vers l'Etat, les frais de fabrication et de transport des cartes d'identité ne devraient plus être facturés aux communes dans le cadre du décompte annuel du Fonds des dépenses communales, mais être pris en charge par l'Etat.

#### *Article 27*

Les agents communaux en charge du traitement des données relatives aux cartes d'identité devraient avoir accès au registre des cartes d'identité.

#### *Article 32*

Le répertoire général restera en place jusqu'à l'installation du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national. Alors que le gouvernement se soucie à juste titre des applications de l'Etat, il convient de rappeler que les systèmes informatiques et interconnexions au niveau des communes engendreront des frais substantiels pour le secteur communal. Le SYVICOL estime qu'une compensation financière étatique s'impose.

#### *Article 33*

Il est proposé d'insérer le texte relatif à l'installation des membres de la commission du registre national à l'article 12 qui traite de l'institution de la commission du registre national.

#### *Article 34*

Le nouveau numéro d'identification à treize positions sera introduit à partir du 1er janvier 2011. Il est rendu attentif au fait que si l'adoption de cette nouvelle législation est retardée, la date butoir semble difficile à respecter vu l'importance des travaux d'adaptation indispensables pour garantir l'interopérabilité des systèmes informatiques communaux et étatiques.

Le commentaire des articles justifie la durée de cette période transitoire par les travaux d'adaptation nécessaires aux services, administrations de l'Etat et établissements publics, sans toutefois mentionner les importants travaux de refonte des applications informatiques des communes, pourtant essentiels à l'utilisation du nouveau numéro d'identification à partir du 1er janvier 2011.

L'introduction d'un numéro d'identification à caractère aléatoire à treize positions est prévue dans une deuxième phase. Vu l'étendue des adaptations informatiques et le coût qu'elles représentent pour le contribuable, il y a lieu de se demander s'il n'est pas préférable d'outrepasser la phase transitoire et de lancer directement les travaux d'application du numéro à caractère aléatoire.

Finalement, le SYVICOL réitère sa demande que les fiches financières annexées aux projets de loi comprennent également une estimation financière de leur impact sur les communes.

Luxembourg, le 18 mai 2009

5950/05

N° 5950<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(28.1.2010)

Par dépêche du 27 octobre 2008, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Comme ce dernier le résume en quelques mots, le projet poursuit un triple but.

En premier lieu, il entend „*fixer les critères d'identification*“ des personnes physiques, l'exposé des motifs précisant que l'identification des personnes morales sera réglée par une loi à part.

En second lieu, il institue et organise le „*registre national des personnes physiques*“, destiné à se substituer à l'actuel répertoire général des personnes.

En troisième et dernier lieu, le projet introduit la carte d'identité électronique, détermine son contenu et fixe les règles et modalités de sa délivrance.

\*

**REMARQUES GENERALES**

Avant de se prononcer sur le détail des dispositions proposées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics aimerait présenter quelques réflexions d'ordre général.

**1. Les règlements grand-ducaux**

La Chambre constate que le projet de loi prévoit une demi-douzaine de règlements grand-ducaux d'exécution, dont aucun n'était cependant joint au dossier. Cela est d'autant plus regrettable que non seulement la portée de l'une ou de l'autre disposition dépend très souvent de la teneur du règlement grand-ducal afférent, mais qu'en outre certains règlements sont indispensables pour l'exécution de la loi, notamment celui prévu in fine de l'article 12 et relatif à la commission du registre national.

**2. L'élaboration du projet**

D'après les informations dont dispose la Chambre des fonctionnaires et employés publics, les représentants du secteur communal n'auraient pas été associés à l'élaboration du projet sous avis. Cela est d'autant plus regrettable que ledit projet est étroitement lié à celui relatif aux registres communaux des personnes physiques, que l'expérience du personnel communal en la matière aurait certainement constitué un plus lors de la rédaction du texte et qu'il ne faut pas non plus oublier que les programmes informatiques des communes devront être adaptés au même titre que les logiciels dont se sert l'Etat. Enfin, la gestion journalière des administrations communales sera sans aucun doute affectée de façon significative par la réforme projetée.

**3. La protection des données**

Le gouvernement affirme à plusieurs reprises être animé d'une volonté ferme de garantir la protection des données. Ainsi, l'exposé des motifs fait par exemple savoir que „*un des soucis majeurs du*

*Gouvernement est de préserver la protection des données à caractère personnel des citoyens*“. Or, certaines des dispositions du projet de loi, et notamment ses articles 11 f) et 21 (1), font penser qu’il s’agit là plutôt d’une déclaration destinée à rassurer le grand public que d’une réelle volonté. La Chambre y reviendra lors de l’examen des articles précités.

#### **4. Le(s) futur(s) numéro(s) d’identification**

L’exposé des motifs apprend au lecteur que, *„à partir du 1er janvier 2011, toutes les personnes physiques reçoivent un nouveau numéro d’identification*“. Le commentaire de l’article 34 précise que *„la structure de ce numéro sera déterminée par voie de règlement grand-ducal*“ et que, dans une première phase, il s’agira du numéro matricule actuel de onze positions complété par l’ajout de deux positions. A partir du 1er janvier 2016, ce *„nouveau matricule*“ serait alors remplacé par *„un numéro d’identification aléatoire à treize positions*“.

A ce sujet, la Chambre doute que les *„avantages*“ en matière de protection des données liés à un numéro aléatoire à 13 positions, impossible à mémoriser pour le commun des mortels, seront suffisants pour contrebalancer les désavantages résultant du fait que le numéro d’identification ne permettra plus de déterminer du premier coup d’oeil s’il s’agit d’un homme ou d’une femme, d’un nouveau-né ou d’une personne à la retraite! Quoi qu’il en soit, il est difficile de concilier un numéro aléatoire avec la volonté de *„simplifier les charges administratives des citoyens*“ dont fait état l’exposé des motifs. S’y ajoute que la seule Ville de Luxembourg aura quelques milliers d’actes de naissance à redresser pour chaque année passée, et ce en deux temps (une fois pour le numéro rallongé et une deuxième fois pour le numéro aléatoire), sans parler de toutes les autres communes du pays!

#### **5. La carte d’identité**

Selon le projet, les cartes d’identité ne seront à l’avenir plus émises par les communes, mais par *„quatre centres administratifs de l’Etat*“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment une telle idée a pu naître à un moment où il est en permanence et partout question de la *„proximité*“ des services offerts au citoyen! Les auteurs se sont-ils rendu compte que le demandeur résidant au nord du pays devra à l’avenir se déplacer deux fois jusqu’à Diekirch pour respectivement demander et aller chercher sa carte d’identité? En tout cas, la proposition gouvernementale d’enlever aux autorités communales cette attribution est difficilement conciliable avec l’affirmation du souci de *„garantir aux administrés une diminution réelle des charges administratives*“ (page 15 de l’exposé des motifs).

A l’heure actuelle, la carte d’identité est régie par les dispositions de l’arrêté grand-ducal modifié du 30 août 1939, portant introduction de la carte d’identité obligatoire. L’article 1er dudit texte dispose que *„les administrations communales sont tenues de délivrer (...) une carte d’identité et d’inscription aux registres de population*“. Par ailleurs, la loi communale dispose en son article 76 que *„le bourgmestre peut (...) déléguer à un fonctionnaire (...) la délivrance des cartes d’identité*“. Or, ledit article 76 de la loi communale n’est pas abrogé par le projet sous avis!

La Chambre s’oppose en conséquence à cette atteinte projetée à l’autonomie communale et elle insiste pour que les communes restent compétentes pour la délivrance des cartes d’identité.

#### **6. Mise à jour du projet**

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait que, depuis le dépôt du projet sous avis, certaines réformes nécessitant sa mise à jour sont entrées en vigueur.

Ainsi, le *„Centre informatique de l’Etat*“ est devenu le *„Centre des technologies de l’information de l’Etat*“ et l’*„Union des caisses de maladie*“ a fait place à la *„Caisse nationale de santé*“. Les différents articles faisant référence auxdites institutions sont dès lors à adapter en conséquence.

#### **7. La mise en vigueur de la future loi**

Etant donné la complexité du dossier – surtout vu ensemble avec celui sur les registres communaux – et au regard du ton généralement critique de tous les avis émis à ce jour, la Chambre a de sérieux doutes que l’entrée en vigueur de la nouvelle loi puisse être maintenue, comme prévu aux

articles 34 et 35, au 1er janvier 2011. Puisque deux années étaient initialement prévues entre le dépôt et l'entrée en vigueur, qu'une année s'est déjà écoulée entre-temps et que la réforme nécessite, abstraction faite des règlements d'exécution non encore élaborés, l'adaptation d'une multitude de procédures et de programmes informatiques, la Chambre se demande s'il n'est pas indiqué de reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au 1er janvier 2012.

\*

## EXAMEN DU TEXTE

### *Remarque liminaire*

Si l'adjectif „*préliminaire*“ peut se rapporter à une remarque ou une observation que l'on place en tête d'un discours ou d'un texte (comme en l'occurrence), il ne saurait toutefois trouver sa place dans une énumération de chapitres ou d'articles. L'intitulé „*chapitre préliminaire*“ du projet, comportant le seul article 1er, est donc à modifier en „*chapitre 1er*“, la numérotation des chapitres subséquents étant à modifier en conséquence.

### *Article 2 (1) b)*

Renvoyant à la remarque qu'elle présentera sub article 5 (2) ci-après, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de remplacer les termes „*du Centre commun de la Sécurité sociale, de la Caisse nationale des Prestations familiales,*“ par ceux de „*d'un organisme de sécurité sociale*“.

### *Article 3 (2)*

Au sens large du terme, la Caisse nationale des prestations familiales peut être considérée comme un organisme de la sécurité sociale. Renvoyant encore à la remarque sub article 5 (2), la Chambre estime dès lors qu'il suffit de se référer tout simplement à ces derniers.

### *Article 4*

Parlant „*d'une personne physique*“, il se recommanderait de se référer, in fine de l'alinéa 1er, à „*sa carte d'identité*“ plutôt qu'à „*une carte d'identité*“, qui peut être quelconque.

### *Article 5 (2)*

Le deuxième alinéa de ce paragraphe énumère „*le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales et l'Union des Caisses de Maladie*“. Ce faisant, il omet la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux, l'Entraide médicale de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois ainsi que les caisses de pension. Par ailleurs, l'Union des caisses de maladie a entre-temps été transformée en „*Caisse nationale de santé*“, de sorte que la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose, dans le souci d'éviter aussi à l'avenir les confusions ou oublis de ce genre, de ne procéder à aucune énumération, mais d'écrire tout simplement „*les organismes de sécurité sociale*“.

Ensuite, la Chambre prend note de l'hésitation des auteurs du projet en ce qui concerne „*la qualité des données enregistrées*“ (exposé des motifs), et qui se traduit par le fait que le texte affirme que „*le registre national garantit la source authentique de certaines données*“ alors que le commentaire se réfère à la „*source authentique pour la majorité des données*“ tout en soutenant, trois lignes plus loin, que „*les données (donc toutes) du RNPP sont exactes*“.

Finalement, toujours dans le contexte de la qualité des données, la Chambre se demande s'il ne faudrait pas hiérarchiser les bases des données existant à l'heure actuelle, c'est-à-dire les „*fournisseurs*“ du registre national, et déterminer les pièces à produire par les personnes qui ne sont pas nées sur le territoire du Grand-Duché.

### *Article 6 (1)*

Même remarque que sub article 5 (2) en ce qui concerne la mention des seuls „*Centre commun de la Sécurité sociale*“ et „*Caisse nationale des Prestations familiales*“, à remplacer par „*les organismes de sécurité sociale*“.

#### Article 6 (2)

Ce paragraphe énumère les données figurant au registre national des personnes physiques et appelle les observations suivantes de la part de la Chambre.

*ad „b) les nom et prénoms“*

Considérant que nombre de personnes se font appeler par un prénom qui n'est pas le premier des deux ou trois qu'ils portent officiellement, qu'il s'agit ensuite très souvent d'un diminutif du prénom correct et parfois même d'un prénom tout à fait différent de celui voire de ceux qui figurent dans l'acte de naissance, la Chambre est d'avis que la gestion des registres (national, communal et autres) se trouverait grandement facilitée par l'inscription des „nom, prénom(s) et prénom usuel“.

*ad „c) la résidence habituelle“*

Au dernier tiret, il y a lieu d'ajouter, à l'instar de ce qui est prévu à l'avant-dernier tiret, les termes „le cas échéant“, devant la mention de „l'adresse de référence“, une telle ne concernant en effet qu'une minorité de personnes.

*ad m) et n)*

Il est indispensable d'inscrire au registre national deux données actuellement prévues pour le seul registre communal, à savoir „la profession et la commune du lieu de travail“.

En effet, l'Administration des contributions directes, qui établira sous peu elle-même les fiches d'impôt, n'a pas accès aux registres communaux. La coopération avec les communes repose donc sur une base strictement volontaire puisque non prévue par la loi du 19 décembre 2008 sur la coopération administrative.

Les données en question – indispensables dans les deux répertoires, ne fût-ce que pour permettre des contrôles croisés avec les données provenant d'autres administrations – pourront donc utilement figurer sous la lettre m), la lettre n) visant alors „les date et lieu de décès“.

#### Article 8 (2)

Réduite à son essence, cette disposition prévoit que „le ministre accorde l'accès au registre (...) sur avis conforme de la commission“.

Le commentaire en livre une interprétation peu orthodoxe voire hasardeuse, en affirmant que „si la commission émet un avis négatif, le ministre ne pourra pas accorder l'accès demandé“, mais que dans le cas contraire, c'est-à-dire si l'avis est positif, „le ministre aura deux possibilités: il accorde l'accès sollicité (...) ou bien il le refuse“!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que l'expression „sur avis conforme“ signifie que l'avis et la décision doivent être conformes l'un à l'autre, et que, s'il appartient bien au commentateur de commenter (d'où son nom) telle ou telle disposition, il ne lui appartient toutefois guère de l'interpréter!

#### Article 9

Tout en marquant son accord avec cette disposition, qui fixe des délais à respecter en matière de transmission de données au Centre des technologies de l'information de l'Etat, la Chambre estime que le texte devrait également fixer le délai dans lequel ces données doivent être incorporées au registre national. Dans ce contexte, et à toutes fins utiles, la Chambre signale que l'article 4 du projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques, également sur le chemin des instances, dispose que „le registre communal est en permanence tenu à jour“.

#### Article 11

Comme la loi ne saurait être appliquée sans le règlement grand-ducal dont question à l'article 11, la phrase introductive de celui-ci gagnerait à être libellée comme suit:

„Un règlement grand-ducal fixera:

a) (...)“.

Quant à la lettre c), le texte proposé n'est pas très clair en parlant de la „collaboration des services publics“ (entre eux?) pour telle ou telle mission.

La Chambre estime que les auteurs du texte ont visé „*la collaboration des services publics avec le CTIE*“, et elle propose en conséquence d’apporter cet ajout au texte.

De même, il faudrait préciser, aux lettres c) et d), qu’il s’agit des „numéros d’identification“ qui sont respectivement à déterminer, à attribuer et à conserver.

Quant à la lettre f), la Chambre ne saurait marquer son accord avec ce qui y est prévu, à savoir l’accès et la communication de données „*pour les personnes autres que celles visées par la section 4 du chapitre 2*“. En effet, au regard des assertions de l’exposé des motifs, aux termes duquel „*un des soucis majeurs du Gouvernement est de préserver la protection des données à caractère personnel des citoyens*“, il est inadmissible que le même gouvernement envisage de permettre, par un simple règlement grand-ducal de surcroît, l’accès au registre national à des tiers qui ne sont même pas visés par la loi!

Les termes „*autres que celles*“ sont donc à biffer sub lettre f).

#### Article 12

Renvoyant à ce qu’elle a écrit dans la première de ses „*Remarques générales*“ au début du présent avis, la Chambre signale que la commission du registre national ne saurait fonctionner sans le règlement grand-ducal prévu à l’alinéa final de l’article 12, la loi ne fixant en effet ni le nombre de ses membres ni les modalités de leur nomination. L’alinéa en question doit dès lors être amendé dans le sens qu’un règlement grand-ducal „*détermine*“ (au lieu de „*peut déterminer*“) la composition et le fonctionnement de ladite commission. La Chambre profite de l’occasion pour exiger d’ores et déjà que le personnel communal soit associé via sa représentation du personnel à la commission prévue.

#### Article 14 (1)

Aux termes de la phrase finale du dernier alinéa, l’extrait du registre national „*peut être demandé en langue française, allemande ou anglaise*“ – ce qui voudrait dire qu’un administré qui fait sa demande en langue luxembourgeoise ne recevra aucun extrait! Ce que les auteurs ont voulu dire par cette disposition, mais ce qu’ils n’ont pas écrit, c’est que „*Cet extrait est établi, selon le souhait du demandeur, en langue française, allemande ou anglaise*“ ...

#### Article 17

Au cas où le „*mandataire spécial*“ mentionné au deuxième alinéa de cet article serait le même que celui dont question à l’article 5 (3) du projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques, la Chambre renverrait à sa remarque y relative, c’est-à-dire que ce mandataire devrait être clairement défini.

#### Articles 18 et 19

Ces dispositions dépassent l’entendement de la Chambre des fonctionnaires et employés publics dans la mesure où l’article 19 interdit de faire figurer le numéro d’identification sur un extrait ou certificat „*délivré en application de l’article 18*“, c’est-à-dire à la demande de „*toute personne physique ou morale (...) lorsque la délivrance (...) est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi*“! Puisque le numéro d’identification a précisément pour but d’identifier une personne sans le moindre risque d’erreur, l’on est en droit de s’interroger sur le sens d’une telle disposition!

#### Article 21

Cet article prévoit la communication de „*listes de personnes*“ à des „*personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d’intérêt général*“ voire à des „*autorités étrangères*“!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne voit aucunement l’intérêt d’une telle disposition, en opposition flagrante avec tout souci de protection des données. S’y ajoute que ni les „*personnes morales*“, ni les „*missions d’intérêt général*“, ni les „*autorités étrangères*“ ne sont définies, et le texte ne mentionne pas non plus quelles données figureront sur les listes en question.

En conséquence, la Chambre s’oppose de façon catégorique à une telle disposition, qui ouvre toute grande la porte à toutes sortes d’abus, et elle demande formellement la suppression de l’article 21.

#### Article 23

L’article 23, relatif à la carte d’identité, appelle toute une série de remarques.



En tout premier lieu, la Chambre rappelle son observation faite sub point 5. des remarques générales ci-avant pour insister une nouvelle fois sur la délivrance, aussi à l'avenir, des cartes d'identité par les communes. Le texte sub lettre f) du paragraphe (1) de l'article 23 est donc à modifier comme suit: „f) la commune de délivrance de la carte“.

Ensuite, la Chambre signale que le texte actuellement en vigueur en la matière, à savoir le règlement ministériel du 12 juin 1989 déterminant le modèle de la carte d'identité obligatoire à délivrer par les administrations communales, prévoit que la carte porte, entre autres, „les mentions suivantes: nom, prénoms, nationalité, sexe, date et lieu de naissance“.

Quant aux prénoms, le projet prévoit que la carte d'identité comportera à l'avenir „le prénom ou les deux premiers prénoms“. Renvoyant à la remarque qu'elle a déjà présentée sub article 6 (2) b) ci-dessus, la Chambre demande de remplacer ces termes par „le ou les prénoms et le prénom usuel“.

Comme il n'y a aucune raison pour ne plus mentionner à l'avenir le lieu de naissance, la lettre d) devrait se lire comme suit: „d) la date et le lieu de naissance“.

Pour ce qui est de la mention du „titre de noblesse des membres de la famille grand-ducale“ prévue sub lettre l), la Chambre donne à considérer que d'autres citoyens peuvent porter des titres de noblesse, sans nécessairement faire partie de la famille grand-ducale. Elle renvoie à ce sujet à l'article 1er de l'arrêté royal du 26 janvier 1822 relatif aux titres de noblesse, aux termes duquel „il est expressément ordonné à toutes cours de justice et tribunaux, aux officiers de l'état civil, ainsi qu'à tous fonctionnaires publics quelconques, d'attribuer dans leurs actes, aux personnes y mentionnées, les titres de noblesse (...)“.

Quant au dernier alinéa de l'article 23, qui permet, théoriquement du moins, au titulaire de la carte d'identité de „désactiver“ (lui-même?) certains éléments contenus sur la puce électronique de sa carte, il faudrait correctement écrire que „le titulaire (...) peut (...) faire désactiver“ ces éléments.

#### Article 24 (1)

Les éléments dont question ci-avant étant donc normalement activés par défaut, la phrase introductive de ce paragraphe devrait logiquement débiter comme suit:

„Le Luxembourgeois qui n'a pas fait désactiver les éléments visés (...)“

#### Article 26 (1)

A l'heure actuelle, „la carte d'identité délivrée aux citoyens âgés de plus de 15 ans est valable pendant 10 ans“ (article 7 du règlement ministériel précité du 12 juin 1989).

Le projet prévoit de ramener la durée de validité à cinq ans au maximum – „sauf pour les personnes âgées de 70 ans le jour de la demande de la carte d'identité“.

Depuis des décennies, la Chambre des fonctionnaires et employés publics – et non seulement elle – ne cesse de répéter que la loi doit être concise et précise. Le texte actuel l'est, celui proposé par le projet par contre est le parfait exemple du contraire! En effet:

- „la durée de validité (...) ne peut dépasser cinq ans“: la loi ne fixe donc qu'un maximum; le fabricant de la carte, la commune qui la délivre voire le demandeur pourraient donc opter pour une durée de validité de 1, 2, 3 ou 4 ans sans contrevenir à la loi;
- „sauf pour les personnes âgées de 70 ans“: la durée de validité de leur carte n'est donc pas limitée à 5 ans, mais le texte reste totalement muet sur la durée valable pour ces personnes! Restera-t-elle fixée à 10 ans? Sera-t-elle indéfinie? Ou au choix du demandeur, pourvu que ce ne soit pas 5 ans? Et quid des demandeurs âgés non pas „de 70 ans le jour de la demande“, mais de 71, 76 ou 83?
- pour remettre de l'ordre dans le désordre, le paragraphe (3) prévoit que „un règlement grand-ducal détermine (...) la durée de validité des cartes d'identité“!

Il n'y a de toute évidence qu'une seule chose à faire en l'occurrence, à savoir en rester au texte actuel! Est-il besoin de citer une nouvelle fois l'exposé des motifs qui prétend „simplifier les charges administratives“ (page 14) et qui se répète en voulant „garantir aux administrés une diminution réelle des charges administratives“ (page 15)?

#### Article 26 (3)

L'article 23 ayant in extenso énuméré, dans ses paragraphes (1) et (2), les données qui figureront, sous une forme ou une autre, sur la carte d'identité, il est un non-sens de prévoir sub article 26 (3) que

„un règlement grand-ducal détermine (...) les inscriptions (...) des cartes d'identité“! Aussi la Chambre propose-t-elle de s'inspirer de l'intitulé du règlement ministériel précité du 12 juin 1989 pour libeller de la façon suivante le début du paragraphe (3) de l'article 26:

„(3) Un règlement grand-ducal détermine le modèle des cartes d'identité obligatoires et facultatives ainsi que (...)“

#### Article 26 (4)

La Chambre demandant la délivrance des cartes d'identité par les communes, la deuxième phrase du paragraphe (4), qui dispose que „le montant de la taxe est fixé par règlement grand-ducal“, est à supprimer puisque de toute façon contraire au principe de l'autonomie communale.

#### Article 27 (1)

Il y a lieu de redresser une erreur dans la deuxième phrase, qui doit en effet dire „sous réserve du paragraphe 3 du présent article“ (au lieu de „de la présente disposition“).

#### Article 29

Autre erreur à redresser: il s'agit de „l'entrée en vigueur“ de la loi.

#### Article 31

Le redressement des références opéré par l'article 31 est une bonne chose, sauf qu'il ne faut pas le limiter à „une loi“, des règlements (grand-ducaux et ministériels), des circulaires etc. pouvant très bien à leur tour se référer aux dispositions et termes actuellement en usage.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande en conséquence de prendre exemple sur l'article 17 de la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat et de libeller les trois alinéas de l'article 31 de la manière suivante:

„Toute référence à (ancienne dénomination) s'entend comme référence à (nouvelle dénomination)“.

#### Article 32

L'article 34 (1) du projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques exige que les opérations de migration des données et de mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement des registres national et communaux „doivent (...) être terminées endéans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi“.

En conséquence, l'article 32 du projet de loi sous avis – qui traite précisément de la migration des données du répertoire général et des registres actuels de la population vers le nouveau registre national et de leurs traitement et vérifications – doit à son tour obligatoirement prévoir un délai dans lequel ces opérations doivent être terminées.

#### Article 33

La Chambre rappelle que l'article 33 ne saurait être exécuté si le règlement grand-ducal prévu à l'article 12 et concernant la commission du registre national n'est pas pris dès la publication de la loi.

Ensuite, il y a contradiction entre le texte de l'article 33, qui permet de formuler des demandes d'accès aux données „dès l'entrée en vigueur de la loi“, et son commentaire, selon lequel „le dépôt des dossiers pourra commencer avant l'entrée en vigueur de la loi“.

En troisième lieu, s'il est compréhensible que la loi oblige la commission à siéger „dans les huit jours de la nomination de ses membres“, la Chambre se demande cependant s'il est réaliste d'exiger qu'elle traite „toutes les demandes (...) dans cette séance“.

Finalement, la Chambre estime que la dernière phrase de l'article 33 peut être biffée comme étant superfétatoire, la disposition qu'elle énonce étant implicitement contenue dans la phrase qui la précède.

#### Article 34

Si l'article 34 se limite à trois lignes et demie de texte, son commentaire en comporte 25! Il y est question, entre autres, de la structure du numéro d'identification à partir du 1er janvier 2011, d'un

nouveau numéro „à caractère aléatoire“, d’une période transitoire pouvant s’étaler sur cinq ans au maximum, de l’introduction d’une carte de sécurité sociale électronique etc. Tout cela est fort intéressant, mais aucun mot ne s’en retrouve dans le texte de la future loi!

Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, l’article 34 n’a d’ailleurs aucune raison d’être, son énoncé étant implicitement contenu dans celui de l’article 2 (1).

#### *Article 35*

Se référant à ce qu’elle a écrit plus haut à ce sujet, la Chambre propose de reporter d’une année l’entrée en vigueur de la loi.

Quant au deuxième alinéa, le texte in fine („dans un délai de trois ans à partir du début de la production prévue à l’alinéa qui précède“) ne fait pas de sens. La Chambre suggère, en rappelant ce qu’elle propose au sujet de l’entrée en vigueur de la loi, d’écrire tout simplement „avant le 1er janvier 2015“.

Pour ce qui est du troisième alinéa, la Chambre se demande pour quelle raison les anciennes cartes d’identité, émises par les communes, seraient à restituer à l’Etat alors qu’un passeport rendu invalide peut être gardé par son titulaire.

#### *Article 36*

A côté de l’arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d’identité obligatoire (et, implicitement, du règlement ministériel du 12 juin 1989 pris en son exécution), la Chambre estime que doit également et formellement être abrogée la loi du 30 mars 1979 organisant l’identification numérique des personnes physiques et morales, bien évidemment uniquement dans la mesure où elle concerne les personnes physiques.

\*

### **CONCLUSION**

Comme il ressort à suffisance du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le projet de loi lui soumis est loin d’être au point, aussi bien en ce qui concerne le fond que pour ce qui est de la forme.

Aussi ne saurait-elle lui donner son aval qu’à condition qu’il soit repris sur le métier pour en enlever les incohérences et pour reformuler les dispositions litigieuses à la lumière des remarques générales et particulières ainsi que des suggestions formulées ci-dessus par la Chambre.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 janvier 2010.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
E. HAAG

5950/06

N° 5950<sup>6</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

**PROJET DE LOI**

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(26.10.2010)

Par dépêche du 28 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique dont le texte, préparé par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 3 avril 2009, l'avis de la Chambre des salariés et celui de la Commission nationale pour la protection des données par dépêche du 22 avril 2009, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 3 novembre 2009 et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 9 février 2010.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet de loi sous rubrique poursuit globalement deux objectifs:

1. „la simplification des charges administratives des citoyens en améliorant la collaboration entre les administrations“ et
2. „le renforcement de la protection des données à caractère personnel“.

Afin d'atteindre le premier objectif, le projet de loi entend:

- 1) mettre en place un „identifiant unique“, destiné à remplacer le numéro matricule actuel et permettant l'identification numérique des personnes physiques;
- 2) créer un registre national des personnes physiques (RNPP) se substituant à l'actuel répertoire général et permettant aux administrations d'accéder à des données fiables. Ce registre national devra garantir la qualité des données enregistrées provenant de différentes sources, et notamment des registres communaux des personnes physiques. En conséquence, il est prévu que les autorités publiques ne pourront plus, dans la mesure où elles ont accès au registre national, demander aux administrés de leur communiquer des pièces justificatives à propos de données y figurant; et
- 3) introduire une carte d'identité électronique munie de la signature électronique et contenant des données biométriques (figurant uniquement sur la carte et non pas dans une base de données centralisée), délivrée par quatre centres administratifs (à Luxembourg, Esch/Alzette, Diekirch et Grevenmacher) et produite désormais au Luxembourg. Dans son avis, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) a soulevé le problème de la proximité des centres administratifs ce qui n'améliorerait pas „la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens“.<sup>1</sup>

Concernant le deuxième objectif, à savoir le renforcement de la protection des données à caractère personnel, le projet de loi prévoit:

<sup>1</sup> Avis du 18 mai 2009, publié au doc. parl. No 5950<sup>d</sup>.

- 1) à terme (sans qu'un calendrier spécifique soit contenu dans le projet de loi), de rendre aléatoire le numéro d'identification, de sorte qu'il ne comprenne aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire (numéro d'identification dit „non parlant“);
- 2) de restreindre l'accès des administrations aux données stockées dans le registre national; et
- 3) de mettre en place une procédure permettant à l'administré de demander une liste des autorités qui, au cours des six mois précédents, ont consulté ses données au registre national.

Le projet de loi sous examen vise ainsi à remplacer, pour les personnes physiques uniquement, la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales (ci-après: loi du 30 mars 1979).

Cette loi avait été rendue nécessaire par plusieurs facteurs. En effet, les relations entre les citoyens et l'administration avaient connu un développement considérable. De plus, l'augmentation de la population a rendu de moins en moins fiable l'identification uniquement sur base des nom et prénom. D'où l'introduction par cette loi du numéro matricule attribué à chaque citoyen et permettant son identification univoque. Ainsi fut également achevé l'objectif d'harmoniser l'identification des individus à travers toutes les administrations de l'Etat.

Un répertoire général fut mis en place pour gérer ce numéro matricule et ne comprenait qu'un certain nombre d'informations „strictement indispensables pour l'attribution du numéro d'identité“. Ce répertoire ensemble avec le numéro d'identification permettait alors à l'administration, d'une part, d'identifier l'administré et, d'autre part, d'avoir accès à un certain nombre d'informations sans avoir à redemander des pièces justificatives auprès de l'administré.

Les nouvelles technologies de même que la multiplication des relations entre l'administration et les administrés ont augmenté les attentes des citoyens vis-à-vis de l'administration. Les administrés demandant un service plus rapide et efficace. En outre, l'augmentation de la population a fait perdre au numéro matricule son caractère fiable en ce qu'il ne permet plus l'identification univoque des administrés. S'ajoute à cela que le répertoire général ne permet pas, en l'état actuel, de garantir l'authenticité des données répertoriées.

Le Conseil d'Etat tient à faire les observations générales suivantes.

D'abord, les liens entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi *No 5949* „relatif aux registres communaux des personnes physiques“ sont non seulement essentiels pour la mise en œuvre de ces deux registres, mais aussi fortement présents, alors que nombre de dispositions de l'un se retrouvent également dans l'autre.

Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'améliorer également la coordination des registres communaux des personnes physiques et du registre national des personnes physiques en regroupant les dispositions du projet de loi *No 5949* et du présent projet de loi dans un seul texte. Les deux registres sont en effet indissociables.

A cet effet, pourront être regroupées dans un titre Ier les dispositions communes aux deux projets, comme notamment celles relatives à la protection des données et aux relations entre les deux niveaux de registres. Un titre II comprendra les chapitres 1er à 3 du projet de loi sous rubrique en reprenant l'intitulé de celui-ci. Les dispositions des sections 1 à 8 du projet de loi *No 5949* figureront dans un titre III. Un titre IV sera consacré aux dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

Une mise en vigueur harmonieuse, si tant est que l'outil informatique le permet, et une application cohérente des dispositions régissant les registres communaux et le registre national militent fortement en faveur d'un texte unique. Pour des raisons de sécurité juridique, toute incohérence entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi *No 5949* ne permettra pas au Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour les deux projets de loi.

Les observations et propositions que le Conseil d'Etat fera dans le cadre de l'examen des articles ci-dessous le seront à titre subsidiaire dans l'hypothèse où le législateur devrait garder la structure actuelle en deux textes différents qui se recoupent et se chevauchent.

Ensuite, en ce qui concerne le champ d'application *ratione personae*, le Conseil d'Etat note que le registre national ne contiendra que les données relatives à des personnes physiques. Selon les auteurs du projet de loi, l'identification des personnes morales sera déterminée par une loi à part.

Le Conseil d'Etat s'étonne de pareille démarche pour plusieurs raisons. En premier lieu, il semblerait que les données relatives aux personnes morales soient regroupées dans un registre séparé, puisque les données se rapportant aux personnes physiques sont traitées dans le „registre national des personnes

physiques“. La duplication de registres nationaux, l’un pour les personnes physiques, l’autre pour les personnes morales, avec éventuellement deux régimes juridiques différents, ne va pas nécessairement dans le sens d’une simplification administrative, que ce soit pour les administrés ou pour l’administration. En deuxième lieu, un tel choix pourrait avoir des répercussions sur la charge de travail pour les communes, qui devraient également s’adapter à l’existence de deux registres nationaux distincts. En dernier lieu, on peut s’étonner du choix consistant à traiter ultérieurement l’identification des personnes morales en présence du registre de commerce et des sociétés, qui faciliterait la tâche de l’identification des personnes morales.

Puis, dans la mise en œuvre des dispositions concernant non seulement le passeport biométrique, mais aussi l’accès aux données figurant dans le registre national des personnes physiques, les règles relatives à la protection des données ne doivent pas être méconnues. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme a itérativement reconnu l’„importance fondamentale“ de la protection des données personnelles pour la jouissance du droit au respect de la vie privée, de sorte que la divulgation de données personnelles doit s’accompagner de „garanties adéquates“ et être justifiée par un „aspect primordial de l’intérêt public“ (voir CEDH, 28 janvier 2003, *Peck c/Royaume-Uni*, No 44647/98, voir aussi *Z c/Finlande* du 25 février 1997, voir aussi arrêt du 4 décembre 2008, *S. et Marper c/Royaume-Uni*, Nos 30562/04 et 30566/04, part. No 101 et ss.). L’information des personnes concernées sur le traitement de leurs données, tout comme les mesures de sécurité destinées à éviter des usages abusifs, sont à cet égard essentielles.

En outre, le Conseil d’Etat regrette l’absence lors de l’élaboration du présent avis des mesures d’exécution de la loi à venir qui devraient être adoptées par règlement grand-ducal. La présence du ou des projets de règlement grand-ducal aurait permis au Conseil d’Etat d’avoir une vue d’ensemble des mesures prévues pour régler la mise en œuvre des dispositions de la loi qui sera issue du projet de loi sous examen, ceci d’autant plus que depuis le dépôt de ce projet de loi le temps n’a pas manqué pour procéder à l’élaboration de ces mesures.

Le Conseil d’Etat tient à signaler que les projets de règlement grand-ducal seront aussi à soumettre à l’avis de la Commission nationale pour la protection des données en application de l’article 32 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l’égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après: loi du 2 août 2002).

Finalement, le Conseil d’Etat insiste à ce que la période transitoire soit adaptée en vue d’assurer la mise en place des nouvelles mesures, notamment sur le plan informatique, afin qu’à l’expiration de cette période tant le registre national que les différents registres communaux soient fin prêts. Il ne faut en effet pas sous-estimer les difficultés dans la mise en place d’un nouveau système tant au niveau des différentes administrations qu’au niveau des communes. Les complications dues soit à des problèmes informatiques soit à la nécessité pour les usagers de se familiariser avec les nouveaux systèmes ne manqueront pas. L’importance du registre national et des registres communaux dans la vie quotidienne des administrations et des administrés plaide en faveur d’une durée de transition réaliste. Toute précipitation aurait des conséquences préjudiciables non négligeables. Ceci d’autant plus que les auteurs du projet de loi envisagent dans un second temps l’introduction d’un numéro d’identification „non parlant“, c’est-à-dire aléatoire. Le Conseil d’Etat reviendra à cette „innovation“ dans le cadre de l’examen des articles.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

Le Conseil d’Etat souligne que les références contenues dans certains articles à d’autres articles du projet de loi sous rubrique devront être revues à la lumière de la numérotation finalement retenue.

Le Conseil d’Etat signale aussi que la dénomination de certaines administrations visées dans le projet de loi devra être adaptée. Ainsi, la dénomination „Centre informatique de l’Etat“ devra être remplacée par „Centre des technologies de l’information de l’Etat“ et „Caisse nationale de santé“ devra se substituer à „Union des caisses de maladie“ (si tant est que cette notion soit toujours utilisée dans le texte de la loi à venir).

D’un point de vue de légistique formelle, la division d’un article en paragraphes ne s’impose que si un paragraphe comporte plusieurs alinéas. Ainsi, à titre d’exemple, l’article 8 du projet de loi doit être divisé en deux alinéas et non en deux paragraphes.

*Intitulé*

D'un point de vue rédactionnel, l'intitulé du projet sous examen doit être le suivant:

*„Projet de loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité“*

*Article 1er*

L'article 1er doit être supprimé alors qu'il ne contient pas de disposition à caractère normatif.

*Article 2 (1er selon le Conseil d'Etat)*

Le paragraphe 1er désigne les personnes qui se verront attribuer un numéro d'identification numérique. Il s'agit des personnes physiques inscrites sur l'un des registres communaux institués en application de la loi qui sera issue du projet de loi *No 5949*, des personnes physiques enregistrées dans une banque de données tenue par l'Etat ou une administration publique et des personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui ne résident pas au Luxembourg mais qui sont inscrites sur un registre tenu auprès d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire du Luxembourg à l'étranger.

Concernant la lettre a) du paragraphe 1er, il convient d'écrire „un registre communal des personnes physiques“, puisque chaque commune tient un tel registre.

La lettre b) de ce paragraphe vise l'attribution d'un numéro à toute personne physique, „autre que celle désignée sous a)“, enregistrée dans une banque de données d'un service de l'Etat, d'une administration, d'un officier public, du Centre commun de la sécurité sociale, de la Caisse nationale des prestations familiales, ainsi que d'un „créateur ou exécuteur d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque“.

Cette disposition doit être substantiellement modifiée.

En premier lieu, dans la mesure où chaque personne physique n'aura qu'un seul numéro d'identification, le bout de phrase „autre que celle désignée sous a)“ est à supprimer comme étant superfétatoire.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat demande la suppression de la référence au „créateur ou exécuteur d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque“, faute d'information sur qui ce créateur ou exécuteur peut bien être.

En troisième lieu, le Conseil d'Etat note que l'énumération de la lettre b) est limitative. Toute personne inscrite dans une banque de données autre que celles limitativement énumérées à cette lettre b) ne pourra pas se voir attribuer un numéro d'identification numérique et ne sera pas inscrite sur le registre national des personnes physiques. Ainsi, par exemple, les personnes physiques inscrites dans la banque de données tenue par la Société nationale de contrôle technique pour le compte de l'Etat ne sont pas visées par l'énumération de la lettre b).

La loi du 30 mars 1979 utilisait quant à elle un énoncé plus général en employant les termes „administration publique“ et „établissement de sécurité sociale luxembourgeois“. La loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics parle, quant à elle, des „organes, administrations et services de l'Etat“ et l'article 309 du Code de la sécurité sociale utilisent le terme de „institutions de sécurité sociale“. Dans un souci de cohérence, le Conseil d'Etat suggère d'employer les termes de la loi du 25 juin 2009 et de l'article 309 du Code de la sécurité sociale.

De toute façon, la Caisse nationale des prestations familiales est à supprimer dans l'énumération, alors qu'elle ne traite que des données qui lui parviennent d'autres services et administrations de l'Etat. Elle ne pourra donc pas enregistrer des données de personnes physiques, qui ne figurent pas déjà dans une autre banque de données.

En outre, contrairement aux articles 5, paragraphe 2 et 6, paragraphe 1er (respectivement article 4, paragraphe 2 et article 5, paragraphe 1er, selon le Conseil d'Etat), la Caisse nationale de santé (anciennement Union des caisses de maladie) ne figure pas dans l'énumération.

Il résulte inmanquablement de ce qui précède que la lettre b) du paragraphe 1er doit absolument être modifiée. Le Conseil d'Etat propose de formuler cette disposition comme suit:

„b) à toute personne physique enregistrée dans une banque de données d'un organe, administration et service de l'Etat, d'une institution de sécurité sociale luxembourgeois, d'un organisme chargé d'un service public et d'un officier public, tenus par une disposition légale ou réglementaire d'employer ce numéro“.



A la lettre c), comme déjà relevé à propos de la lettre b), les mots „autre que celle désignée sous a) et b)“ sont à supprimer, puisqu’une seule et même personne physique ne peut cumuler deux numéros différents. Il convient également de faire référence „à toute personne physique de nationalité luxembourgeoise résidant à l’étranger“.

La deuxième phrase de la lettre c) sur la finalité des registres tenus auprès d’une mission diplomatique ou d’un poste consulaire peut être supprimée, dans la mesure où cette phrase fait double emploi avec l’article 23, paragraphe 1er (article 20, paragraphe 1er selon le Conseil d’Etat). Le Conseil d’Etat estime que le règlement grand-ducal sur les modalités d’enregistrement et de tenue des registres auprès de tels missions ou postes doit être obligatoire et non seulement facultatif, de sorte qu’à la dernière phrase de la lettre c) les mots „peuvent être“ doivent être remplacés par „sont“. Finalement, les termes de „registres diplomatiques ou consulaires“ ne sont pas appropriés. Sans alourdir la phrase, il faut faire référence aux „modalités d’inscription et de tenue des registres maintenus dans une mission diplomatique ou un poste consulaire luxembourgeois sont déterminées par règlement grand-ducal“. La même observation vaut d’ailleurs pour l’article 6, paragraphe 1er (article 5, paragraphe 1er selon le Conseil d’Etat).

En vertu du paragraphe 2, le numéro d’identification sera unique pour chaque personne physique et chaque personne physique ne pourra se voir attribuer qu’un seul numéro d’identification.

Le paragraphe 2 doit désigner la personne qui attribuera le numéro d’identification. Cette précision est indispensable.

En présence d’un numéro d’identification erroné ou incomplet, le paragraphe 3 précise qu’un nouveau numéro sera attribué.

En cas d’adoption plénière, la personne faisant l’objet d’une telle adoption se verra attribuer un nouveau numéro d’identification. Le paragraphe 4 indique que ce nouveau numéro sera notifié par lettre recommandée à cette personne.

Le Conseil d’Etat s’interroge sur la raison d’être d’une telle disposition. Pourquoi y aurait-il lieu à l’attribution d’un nouveau numéro d’identification en cas d’adoption? L’adopté ne garderait-il pas sa personnalité? Le Conseil d’Etat souligne les difficultés pratiques pour la personne concernée qui se verrait attribuer un nouveau numéro d’identification en raison d’une adoption, surtout en cas d’adoption plénière en application des articles 367 et suivants du Code civil. Le Conseil d’Etat met en garde contre toute différenciation, foncièrement discriminatoire au regard de la matière en question, en fonction du type d’adoption ou de la personnalité ou de l’âge de la personne adoptée. Le paragraphe 4 est tout simplement à supprimer. Si tant est que, contre toute logique et sens commun, ce paragraphe devait être maintenu, il faudrait ajouter que cette notification sera faite à ses représentants légaux au cas où la personne concernée serait encore mineure.

L’article 2 (1er selon le Conseil d’Etat) ne précise pas la structure du numéro d’identification.

L’article 11 (10 selon le Conseil d’Etat) indique qu’un règlement grand-ducal peut déterminer la structure de ce numéro d’identification. D’après le commentaire de l’article 34 du projet de loi, il est prévu, dans un premier temps, de porter le numéro d’identification de 11 à 13 chiffres, puis „par la suite, l’objectif sera d’introduire un numéro d’identification à caractère aléatoire, c’est-à-dire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire du numéro, ceci dans un souci de protection des données à caractère personnel“.

Si le Conseil d’Etat ne voit pas d’objection à ce que la structure du numéro d’identification fasse l’objet d’un règlement grand-ducal, encore souhaite-t-il attirer l’attention sur le fait que le passage de 11 à 13 chiffres nécessitera un certain temps d’adaptation non seulement pour les administrations communales et étatiques et autres établissements publics, mais aussi pour les personnes concernées qui devront s’habituer à leur „nouveau“ numéro. Changer par après une nouvelle fois ce numéro pour le faire passer d’une structure „parlante“ à une structure „non parlante“ entraînera encore des dépenses supplémentaires et une nouvelle période d’adaptation de la part de tous ceux qui utilisent le numéro d’identification. Un tel double changement ne se fera certainement pas sans heurts ni coûts.

S’il se conçoit comme assurant une protection des données à haut niveau, le passage à une structure „non parlante“ posera inévitablement des problèmes pratiques, dans la mesure où l’on peut valablement partir de l’hypothèse qu’au début du moins peu de personnes connaîtront par cœur leur propre numéro d’identification sans compter celui de leurs enfants et proches. Une recherche du numéro d’identification telle qu’elle se fait à l’heure actuelle à partir de la date de naissance ne sera alors plus possible. D’ailleurs, combien de personnes connaissent la signification des trois derniers chiffres de leur numéro

d'identification actuel? Se pose ainsi la question de la proportionnalité entre, d'un côté, le risque d'atteinte à la protection des données des personnes inscrites sur le registre national et, de l'autre, une mise en œuvre délicate, par ces mêmes personnes et les administrations et établissements, du nouveau numéro d'identification numérique „non parlant“. Les contraintes imposées à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, font appel ou utilisent le numéro d'identification sont disproportionnées par rapport au but poursuivi, quelque vertueux qu'il soit.

Le Conseil d'Etat estime que la structure actuelle du numéro d'identification, sauf à passer d'un numéro de 11 chiffres à 13 chiffres, doit être maintenue. La protection de la vie privée des titulaires n'en souffrira certainement pas. L'adoption d'un numéro „non parlant“ suscitera indubitablement plus de protestations de vive voix que la conservation d'un numéro „parlant“ qui, à ce jour, n'a pas fait parler de lui. Les principes sur base desquels le numéro d'identification sera fixé, dont la date de naissance, doivent figurer dans la loi à venir. Ceci vaut bien entendu aussi si quelqu'un devait surestimer les capacités mémorielles de nos concitoyens et préconiser un numéro „non parlant“.

### *Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article indique que le numéro d'identification est enregistré sur la carte d'identité et énumère les personnes autorisées à utiliser ce numéro.

Quant au paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification à donner au bout de phrase „sous réserve de l'application de la loi modifiée du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques“. Le commentaire des articles ne souffle mot à ce sujet. Faute d'explication convaincante, ce bout de phrase est à supprimer.

Quant à y énumérer limitativement les personnes en droit de faire usage du numéro d'identification, le Conseil d'Etat ne peut se satisfaire d'une telle réserve. Si les auteurs du projet de loi ont voulu par là inclure des personnes dans le cadre du paragraphe 2, qu'ils l'écrivent expressément.

De même, par analogie aux observations à l'endroit de l'article 2, paragraphe 1er, lettre b), il faut faire référence aux: „organes, administrations et services de l'Etat, les communes, les organismes chargés d'un service public, les institutions de sécurité sociale luxembourgeois et les officiers publics“.

Le Conseil d'Etat ne fait plus référence aux „syndicats de communes“, dans la mesure où les syndicats sont également visés par les termes généraux „organismes chargés d'un service public“.

La possibilité donnée à certaines personnes d'utiliser le numéro d'identification est assortie de garanties. Mais, ainsi qu'elles sont formulées, ces garanties sont loin de donner satisfaction.

Ainsi, quelles sanctions s'appliquent lorsque le numéro d'identification n'est pas seulement utilisé „à l'usage administratif interne“ ou dans les „relations avec le titulaire du numéro“ (voir paragraphes 2 et 3) ou lorsque le numéro d'identification est utilisé ou communiqué en contravention avec les dispositions des alinéas 2 et 3 du paragraphe 4?

Dans la mesure où le numéro d'identification est une donnée à caractère personnel au sens de la loi du 2 août 2002 et où cette loi s'applique au numéro d'identification numérique, le Conseil d'Etat considère qu'en l'absence de sanction spécifique dans le projet de loi sous examen, ce sont les sanctions pénales et disciplinaires, comme le verrouillage, l'effacement ou la destruction des données et l'interdiction temporaire ou définitive du traitement, contenues dans la loi du 2 août 2002 qui s'appliqueront, sans oublier l'action en cessation prévue à l'article 39 de ladite loi.

D'un point de vue rédactionnel, au paragraphe 3, il y a lieu de mentionner la „loi modifiée du 28 août 1998“.

Le paragraphe 4 pose plusieurs autres problèmes.

En premier lieu, la finalité poursuivie diverge selon le libellé du premier alinéa du paragraphe 4 et le commentaire des articles, étant entendu que le texte de loi prévaut sur le commentaire des articles. Selon le texte du paragraphe 4, les deux seules finalités pour lesquelles le numéro d'identification peut être utilisé sont la gestion du personnel et „l'accomplissement d'une prestation de service demandée par la personne dont le numéro est utilisé“. Le commentaire des articles indique, quant à lui, que l'utilisation est autorisée „si cet usage se fait dans l'intérêt du titulaire du numéro“, ce qui va plus loin que ce qui est visé au paragraphe 4. Si l'utilisation du numéro d'identification dans le cadre de la gestion du personnel est évidente, la finalité se rapportant à l'accomplissement d'une prestation de

service demandée par le titulaire du numéro paraît vague et susceptible d'inclure des prestations sans aucun lien avec la finalité première du numéro d'identification. Les exemples cités dans le commentaire des articles de l'expert-comptable introduisant une déclaration d'impôt ou du garagiste procédant à une immatriculation d'un véhicule sont certes des prestations de service „demandées par la personne dont le numéro est utilisé“, mais elles sont circonscrites aux relations avec des administrations ou services de l'Etat ou des obligations imposées par une loi ou un règlement. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat suggère d'écrire „l'accomplissement d'une prestation de service demandée par la personne dont le numéro est utilisé et imposée par une disposition légale ou réglementaire“: l'expert-comptable ou le garagiste agissent alors comme mandataire de leur client.

En deuxième lieu, l'utilisation du numéro d'identification comme clé de recherche ne peut pas être interdite, car une telle interdiction ne peut être envisagée au regard des possibilités offertes par les programmes informatiques actuels. Une pareille interdiction, outre la difficulté voire l'impossibilité d'en contrôler le respect, risque sérieusement de n'être qu'un vœu pieux.

Enfin, le dernier alinéa énonce de manière catégorique que le numéro d'identification ne pourra pas être continué à un tiers. Le terme „continuer“, ne pouvant servir comme verbe décrivant une communication ou une transmission, est utilisé mal à propos: il faut parler de „transférer“ ou de „communiquer“.

L'interdiction inscrite au dernier alinéa du paragraphe 4 et rédigée en des termes absolus signifie que les personnes physiques et morales visées à ce paragraphe 4 ne pourront pas communiquer le numéro d'identification à un organisme étatique ou communal avec lesquels ils sont en relation, y compris le registre de commerce et des sociétés ou les administrations fiscales, un sous-traitant ou un mandataire. Même si le Conseil d'Etat en partage la finalité, le dernier alinéa du paragraphe 4 doit être remis sur le métier.

De toute façon, le Conseil d'Etat souligne que l'obligation d'information inscrite à l'article 26 de la loi du 2 août 2002 s'applique en l'espèce et que la possibilité d'une communication, si et dans la mesure où elle est permise, doit être portée à la connaissance de la personne concernée „au plus tard lors de la collecte“ ou, si les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, „dès l'enregistrement des données ou, si une communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication“.

Finalement, au paragraphe 4, premier alinéa, la référence au „paragraphe 4“ doit être remplacée par une référence au „paragraphe 3“.

#### *Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)*

A côté de l'identification numérique résultant de l'inscription d'une personne au registre national des personnes physiques, les personnes physiques feront l'objet d'une identification biométrique par le biais de la carte d'identité.

Les données biométriques ne seront pas inscrites dans le registre national.

Le Conseil d'Etat souhaite que le dernier alinéa soit précisé, alors qu'il indique que les données biométriques en question sont déterminées à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat). Or, à cet article, sont énumérées toutes les informations contenues sur une carte d'identité et aucune référence n'est faite à des „données biométriques“. Il conviendra de préciser ceci soit à l'article sous examen, soit à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat).

#### *Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article fixe la finalité du registre national des personnes physiques. Ce registre sert à regrouper toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques, à établir des statistiques et à préserver l'historique de ces données. En vertu de l'article 3 du projet de loi *No 5949* le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès à cet historique.

Au paragraphe 1er, il faudrait plutôt parler de „finalités“ au pluriel.

De même, ces finalités doivent être précisées. La finalité du traitement d'une donnée personnelle est une notion fondamentale en matière de protection des données et le Conseil d'Etat ne peut se satisfaire de la description minimaliste figurant au paragraphe 1er.

Il convient de mentionner les finalités suivantes:

- l'identification des personnes physiques;

- la mise à disposition des données relatives aux personnes physiques aux organes, administrations et services de l'Etat, aux communes, aux organismes chargés d'un service public, aux institutions de sécurité sociale luxembourgeois et aux officiers publics qui y ont accès dans les limites de leurs missions légales ou réglementaires de manière individualisée ou, lorsqu'elles sont anonymisées, à des fins statistiques; et
- la préservation de l'historique de ces données à des fins administratives ou, lorsqu'elles sont anonymisées, à des fins statistiques.

Le paragraphe 2 prévoit de manière sibylline que ce registre garantit la source authentique de certaines données enregistrées. A l'article 9 (8 selon le Conseil d'Etat), référence est faite à la „conformité des informations transmises aux actes et documents“.

Ne faudrait-il pas mieux dire que le registre garantit l'exactitude des données qui y sont enregistrées? Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'une garantie de la source de ces données, c'est-à-dire de leur origine. En revanche, garantir l'exactitude des données enregistrées au registre national correspond à la finalité avancée pour réformer la législation actuelle sur l'identification numérique des personnes physiques.

En outre, le Conseil d'Etat ne peut accepter que la garantie ne concerne que „certaines données enregistrées“, sans les indiquer. L'existence de données qui échapperaient à cette garantie contrevient à la finalité de l'établissement du registre national. La garantie doit s'étendre à toutes les données et, si tel ne peut être le cas – et le Conseil d'Etat ne voit pas pourquoi le registre national contiendrait des données „douteuses“ – il convient de les énumérer. Le commentaire des articles ajoute plus à la confusion qu'il n'explique cette disposition, qui doit être reformulée.

Finalement, à propos de second alinéa du paragraphe 2, il doit être fait référence aux „organes, administrations et services de l'Etat, les communes, les organismes chargés d'un service public, les institutions de sécurité sociale luxembourgeois et les officiers publics“. Dans ce même texte, il faudra supprimer les termes „et ayant une source authentique“, en l'absence d'indication de quelles données il s'agit et de la confusion que l'utilisation de ces termes suscite.

D'ailleurs, la syntaxe de la phrase peut être améliorée en écrivant:

„Les organes, administrations et services de l'Etat, les communes, les organismes chargés d'un service public, les institutions de sécurité sociale luxembourgeois et les officiers publics qui ont accès aux données figurant sur le registre national ne peuvent plus exiger la production de certificats relatifs à ces données si celles-ci concernent des personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune luxembourgeoise [alternative: résidence habituelle au Luxembourg].“

Quant à la notion de „résidence habituelle“, le Conseil d'Etat renvoie à son avis à propos du projet de loi *No 5949*. Une cohérence avec le choix trouvé à propos de cette notion dans le projet de loi *No 5949* devra se répercuter dans l'article sous rubrique.

#### *Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) énumère les données enregistrées sur le registre national.

Concernant les fournisseurs des données énumérés au paragraphe 1er, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à propos de l'article 2, paragraphe 1er, lettre a) en ce qui concerne les „registres diplomatiques et consulaires“, qui ne sont pas des termes appropriés et de l'article 2, paragraphe 1er, lettre b), alors qu'il faut faire référence aux „organes, administrations et services de l'Etat, organismes chargés d'un service public, institutions de sécurité sociale luxembourgeois et officiers publics“.

Au paragraphe 2, lettre c), au premier tiret, il faudra parler d'„une ambassade ou d'un consulat du Luxemburg à l'étranger“. Le dernier tiret doit commencer par les mots „le cas échéant“, dans la mesure où l'adresse de référence ne concerne pas toutes les personnes physiques inscrites sur le registre national.

Quant à la „situation de famille“ mentionnée à la lettre e), le Conseil d'Etat se réfère à ses observations à l'endroit de l'article 20, paragraphe 1er, lettre e) du projet de loi *No 5949*.

A la lettre f), il y a lieu d'écrire „la ou les nationalités ou le statut d'apatride“ et à la lettre i), il faut se référer à „la loi modifiée du 9 juillet 2004“.

Le Conseil d'Etat note que les données prévues à l'article 20, paragraphe 1er, sous la lettre m) du projet de loi *No 5949* n'ont pas été reprises dans l'énumération des données figurant sur le registre

national. Le commentaire des articles ne donne pas d'explication quant à l'omission à l'article sous rubrique des données relatives à „la profession et la commune du lieu de travail, à l'exclusion de toute indication ayant trait à la spécialisation professionnelle, à l'employeur, à une profession ou une fonction complémentaires“.

*Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)*

Le Centre informatique de l'Etat est en charge de la tenue et de la gestion du registre national. La dénomination de „Centre informatique de l'Etat“ devra être remplacée par „Centre des technologies de l'information de l'Etat“. En vertu de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), c'est le ministre ayant ce centre dans ses attributions qui veille au traitement loyal et licite des données enregistrées au registre national des personnes physiques. Le Centre des technologies de l'information de l'Etat sera donc chargé d'une mission purement matérielle.

Le Conseil d'Etat propose, pour se conformer au commentaire des articles, d'ajouter la tenue du registre national parmi ses attributions.

*Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)*

Si le Centre des technologies de l'information de l'Etat est chargé de la gestion et de la tenue du registre national des personnes physiques, c'est le ministre compétent qui veille au respect du caractère loyal et licite du traitement et au respect de la finalité pour laquelle les données sont traitées. C'est donc le ministre qui doit être considéré comme „responsable du traitement“ au sens de la loi modifiée du 2 août 2002, du moins pour les traitements des données effectuées à partir du registre national des personnes physiques. Ce sera donc à lui qu'incomberont les obligations du responsable du traitement en vertu de cette loi du 2 août 2002 pour ces traitements.

La mission confiée au ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions ne sera pas exclusive du contrôle opéré par la Commission nationale pour la protection des données.

Le paragraphe 2 indique que l'accès donné par le ministre au registre national est subordonné à l'avis conforme de la commission prévue à l'article 12. Le bout de phrase „sur avis conforme de la commission prévue par l'article 12 de la présente loi“ doit être supprimé. Le Conseil d'Etat reviendra à l'article 12 sur les raisons qui plaident en faveur de la suppression de cette commission. Si tant est que cette commission était néanmoins maintenue, un avis conforme de cette commission ne pourrait être admis. Une décision qui appartient légalement au ministre ne peut pas dépendre de l'avis préalable d'une commission consultative dont l'omission de se prononcer entraînerait l'impossibilité pour le ministre de prendre une décision. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'Etat demande dès lors de se limiter à l'obligation pour le ministre de demander l'avis de ladite commission. Ainsi, dans l'hypothèse où la commission prévue à l'article 12 devrait être conservée, le Conseil d'Etat propose d'écrire: „(...) après avoir demandé l'avis de la commission prévue à l'article (12)“.

*Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)*

La deuxième phrase du premier alinéa selon laquelle les données qui doivent figurer dans le registre national doivent être transmises par voie électronique au Centre des technologies de l'information de l'Etat pourra utilement figurer dans la première phrase qui pourra se lire comme suit: „Les autorités ... transmettent d'office par voie électronique ...“. L'adverbe „instantanément“, qui n'est assorti d'aucune sanction, laquelle devrait intervenir en toute logique en cas du plus léger retard, n'apporte aucune plus-value et doit donc être supprimé.

Le Conseil d'Etat note que dans l'impossibilité de transmettre les données par voie électronique, celles-ci sont à envoyer au Centre des technologies de l'information de l'Etat sur support papier dans un délai de 8 jours. Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de ce délai. Que se passe-t-il si le délai n'a pas été respecté?

*Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article traite de la signalisation par toute personne autorisée à accéder au registre national d'erreurs concernant les données enregistrées et n'appelle pas d'observation.

*Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)*

Au vu de l'objet du règlement grand-ducal, il semble surprenant au Conseil d'Etat que les auteurs du projet de loi aient précisé que ce règlement grand-ducal ne serait qu'une simple faculté. L'article 11 (10 selon le Conseil d'Etat) doit être modifié ainsi: „Un règlement grand-ducal fixe les modalités ...“.

En ce qui concerne la lettre a) ayant trait à la structure du numéro d'identification, le Conseil d'Etat rappelle son opposition à propos d'un numéro „non parlant“ et l'obligation que les principes de base de la structure, qui doivent être fondés sur la date de naissance, figureront dans la loi à venir.

Aux lettres c) et d), il y a lieu de préciser qu'il s'agit des „numéros d'identification“ au lieu de se référer aux „numéros“.

A la lettre f), le règlement grand-ducal devra déterminer les modalités d'accès et de communication des données en général et non seulement pour certaines catégories de personnes. Les termes „pour les personnes autres que celles visées par la section 4 du chapitre 2“ sont par ailleurs vagues: la liste des personnes ayant accès au registre national doit figurer dans la loi et un règlement grand-ducal ne saurait élargir cette liste. Afin de préserver la hiérarchie des normes, ces termes doivent donc être supprimés, sous peine d'opposition formelle.

Le Conseil d'Etat suggère d'ajouter à l'énumération les modalités de consultation et de modification des données afin de concrétiser les dispositions prévues aux articles 13 et suivants (11 et suivants selon le Conseil d'Etat).

*Article 12*

L'article sous rubrique prévoit l'institution d'une commission du registre national qui aurait pour mission d'analyser et de régler les difficultés d'application pratique de la législation et de la réglementation concernant le registre national, d'émettre des avis quant aux demandes d'accès à ce registre et aux demandes de transmission de listes de personnes inscrites au registre national et de faire des propositions au ministre sur l'amélioration du cadre légal et réglementaire du registre national.

L'institution d'une commission du registre national est superflue et va à l'encontre d'une simplification administrative. En effet, l'adjonction d'une commission, à côté du ministre qui veille au traitement loyal et licite des données du registre national, du Centre des technologies de l'information de l'Etat en charge des opérations relatives au numéro d'identification et de la gestion et de la communication des données du registre national, et de la Commission nationale pour la protection des données qui est l'autorité de surveillance en matière de protection des données, fera nécessairement naître des conflits de compétence. Ceci d'autant plus que les missions qui seraient attribuées à cette commission du registre national ne sont pas à tel point essentielles pour le fonctionnement du registre national qu'il faille les conférer à un organe spécifique. Le Centre des technologies de l'information de l'Etat et la Commission nationale pour la protection des données peuvent, chacun dans ses attributions respectives, examiner les problèmes pratiques et faire des propositions d'amélioration au ministre, qui de son côté n'a pas besoin d'une commission pour remplir la mission qui lui est confiée par la loi à venir, même à considérer qu'elle ne fournisse au ministre que de simples avis sur l'accès au registre national. Doubler les intervenants nécessaires (ministre, Centre des technologies de l'information de l'Etat et Commission nationale pour la protection des données) d'une commission du registre national ne va pas dans le sens d'une bonne logique administrative, à moins de considérer cette commission comme „passe-temps lucratif“.

A titre subsidiaire, en ce qui concerne l'énumération des missions, le Conseil d'Etat note que le registre des cartes d'identité prévu à l'article 27 du projet de loi a été oublié, alors qu'il faudrait l'inclure dans les missions de la commission du registre national. De même faudrait-il préciser les attributions prévues à l'article 25.

D'après le projet de loi sous rubrique, la composition et le fonctionnement de cette commission sont réglés par règlement grand-ducal. Si le fonctionnement de la commission du registre national peut faire l'objet d'un tel règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat s'oppose à ce que la composition de la commission fasse aussi l'objet d'une telle mesure d'exécution et à ce que la Commission nationale pour la protection des données n'y soit pas représentée. La composition de cette commission du registre national ainsi que les moyens qui lui seraient attribués doivent être inscrits dans la loi.

S'agissant d'une commission dont une partie non négligeable du travail portera sur des questions de protection des données, il est impensable de ne pas y associer la Commission nationale pour la

protection des données qui, de toute façon, est chargée du contrôle du registre national en vertu de la loi du 2 août 2002.

*Section 4. – La protection des données inscrites  
sur le registre national*

Les articles de la section 4 envisagent le droit pour la personne concernée de consulter ses données sur le registre national et, le cas échéant, d'en demander la rectification. Le Conseil d'Etat souligne qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 1er, lettre a) de la loi du 2 août 2002, la personne concernée a également un droit de s'opposer à un traitement particulier, qui n'est pas envisagé par le projet de loi sous rubrique, mais qui bénéficie également à toute personne inscrite sur le registre national.

Le Conseil d'Etat attire une nouvelle fois l'attention sur le fait que les dispositions contenues dans la section sous rubrique sont identiques, sinon très largement similaires, aux dispositions afférentes contenues dans le projet de loi *No 5949*. A défaut d'un projet de loi commun aux registres communaux et au registre national proposé par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses observations générales, toute modification des dispositions de cette section devra être reflétée dans le projet de loi *No 5949* et vice versa.

*Article 13 (11 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen fixe le principe du droit de consultation.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes „par voie électronique“, dans la mesure où l'article 14 (13 selon le Conseil d'Etat) permet également une consultation par demande présentée sous forme de lettre.

*Article 14 (12 selon le Conseil d'Etat)*

La demande de consultation des données relatives à une personne peut être présentée soit par voie électronique, soit par lettre.

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, les termes „par une personne mentionnée à l'article 13“ sont superflus et peuvent être supprimés.

En ce qui concerne la signature électronique, il faudra indiquer à qui la demande effectuée par voie électronique devra être envoyée. Il semble qu'elle doive l'être au ministre à l'instar de ce qui est prévu pour une demande par lettre.

Au même alinéa, il est encore indiqué que la demande peut être soumise par la voie électronique et que, dans ce cas, la demande est signée „au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié“. Si le Conseil d'Etat ne veut certainement pas remettre en cause cette facilité indéniable, il note que la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, telle que modifiée par la loi du 20 avril 2009 sur le dépôt par voie électronique après du registre de commerce et des sociétés, comporte la précision suivante à propos de la signature électronique: „Pour être équivalente à la signature manuscrite, la signature électronique doit être créée par un dispositif sécurisé de création de signature avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques“. Il faudra dès lors songer à utiliser une définition cohérente.

La même observation vaut pour l'article 15 (13 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er, alinéa 1er.

Le Conseil d'Etat note que les tuteurs, curateurs, administrateurs légaux, administrateurs *ad hoc* et mandataires spéciaux des personnes inscrites sur le registre national ne peuvent consulter le registre national que par voie postale. Dans ces cas, le tuteur, curateur, administrateur légal, administrateur *ad hoc* ou mandataire spécial devra présenter le titre ou mandat spécial sur base duquel il agit. L'article sous rubrique devra préciser cette exigence.

Qu'en est-il d'une demande de consultation par un mineur? Cette question ne semble pas avoir été réglée. La demande devra alors être présentée par le représentant légal.

Le Conseil d'Etat note aussi que si une demande de consultation peut être faite par lettre simple, une demande de rectification doit être présentée par voie de lettre recommandée.

Le dernier alinéa du paragraphe 1er indique que les données sont communiquées dans les 15 jours de la demande. Rien n'est prévu en l'absence de réponse dans ce délai: le Conseil d'Etat suppose que dans pareille hypothèse la demande est refusée, mais une telle position peut s'avérer contraire au paragraphe 2 qui précise que tout refus de communication doit être motivé. L'article 14 (12 selon le Conseil d'Etat) doit être complété par une précision en ce sens.

De même, la dernière phrase du dernier alinéa est difficilement compréhensible. Si la demande est bien visée par cette disposition, celle-là doit pouvoir être présentée en langue française, allemande ou anglaise, mais aussi luxembourgeoise, l'extrait peut être délivré en langue française, allemande ou anglaise. Dans ce cas, la dernière phrase doit être modifiée pour remplacer „demandé“ par „délivré“.

Finalement, le Conseil d'Etat souhaite des éclaircissements sur l'indication contenue dans le commentaire des articles comme quoi „l'extrait du registre national ne se réfère qu'aux données mentionnées à l'article 6 et non pas à des données purement techniques ne révélant en soi rien sur la personne inscrite“. Il n'empêche que, pour le Conseil d'Etat, la communication doit être complète et ne peut faire abstraction de données, seraient-elles techniques, qui concernent la personne effectuant la demande.

La procédure prévue à cet article, de même qu'aux articles suivants, se fait sans préjudice des pouvoirs et attributions de la Commission nationale pour la protection des données.

#### *Article 15 (13 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article règle la procédure de rectification en cas de données incorrectes ou inexactes figurant sur le registre national.

Le paragraphe 1er n'indique pas que la demande en rectification peut aussi être introduite par un curateur, un tuteur, un administrateur légal, un administrateur *ad hoc*, un mandataire spécial ou un représentant légal. A la première phrase de l'alinéa 1er, il faut écrire: „... la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial peut en demander la rectification“.

En vertu du deuxième alinéa du paragraphe 1er, le demandeur en rectification peut être entendu et peut se faire assister par une personne de son choix. Il faudra préciser par qui le demandeur sera entendu.

De même, se pose la question du sort de la demande en rectification si celle-ci n'a pas connu de suites à l'expiration du délai de 15 jours. Est-ce que l'audition du requérant en rectification entraîne la suspension de ce délai de 15 jours?

Le paragraphe 2 indique que le demandeur en rectification recevra un extrait „dans lequel toutes les données modifiées sont présentées“. Ce qui importe à la personne concernée (ou à son représentant), ce n'est pas d'être en possession d'un extrait où sont relevées les modifications apportées à un extrait antérieur inexact, mais c'est d'avoir un extrait sur lequel figurent les données exactes. La modification des données fausses sera normalement assez facilement décelable.

En tenant compte de précisions rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe 2 comme suit:

„(2) A l'issue de la procédure de rectification, la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial reçoit un extrait rectifié du registre national.“

#### *Article 16 (14 selon le Conseil d'Etat)*

Toute personne dont les données sont inscrites sur le registre national peut demander à obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui, dans les six derniers mois, ont consulté les données relatives à son sujet. Une exception est prévue pour les consultations opérées par les autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales.

Les termes „autorités, organismes ou services“ doivent comprendre toutes les personnes qui ont accès au registre national, même si cet accès ne leur a pas été accordé par une disposition législative ou réglementaire. Le Conseil d'Etat propose la formulation „autorités, administrations, services, institutions ou personnes“, pour plus de clarté.

Le Conseil d'Etat propose que les personnes inscrites au registre national aient également le droit de savoir à qui leurs données ont été transmises au cours des six mois précédant leur demande, que ce



soit en vertu de l'article 17 (15 selon le Conseil d'Etat), de l'article 18 (16 selon le Conseil d'Etat) ou de l'article 21, si ce dernier article devait être maintenu. En ce qui concerne l'exception, actuellement circonscrite aux autorités administratives ou judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer de l'article 29 de la loi du 2 août 2002.

L'article 16 (14 selon le Conseil d'Etat) se lira comme suit:

„**Art. 14.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national, a le droit d'obtenir la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes qui ont consulté ou mis à jour ses données au registre national ainsi que la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes auxquelles ses données ont été communiquées, au cours des six mois précédant sa demande, sauf si une consultation ou une communication a été faite par ou à une autorité chargée de la sûreté de l'Etat, de la défense, de la sécurité publique, de la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite d'infractions pénales, y compris la lutte contre le blanchiment, ou du déroulement d'autres procédures judiciaires. La procédure prévue à l'article (14, 12 selon le Conseil d'Etat) s'applique.“

Le Conseil d'Etat note qu'aucune sanction spécifique n'est prévue dans l'hypothèse où une personne non autorisée aurait accès au registre national. En outre, le système informatique régissant le registre national devrait limiter l'accès aux seules personnes y autorisées par la loi à venir.

La référence à l'article 14 (12 selon le Conseil d'Etat) devra, le cas échéant, être adaptée en fonction de la numérotation finalement retenue.

#### *Article 17 (15 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article concerne le droit d'accès des ayants droit sur les données les concernant.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les deux dernières phrases du second alinéa par la phrase suivante:

„La procédure prévue à l'article (14, 12 selon le Conseil d'Etat) s'applique.“

La référence à l'article 14 devra, le cas échéant, être adaptée en fonction de la numérotation finalement retenue.

Il s'agit en effet d'y englober les paragraphes 2 et 3 de cet article 14 (12 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat demande aussi que la différence entre un extrait du registre national et un certificat établi sur base de ce registre soit précisée.

#### *Article 18 (16 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen constitue une dérogation substantielle aux règles régissant la protection des données figurant sur le registre national. Sans tout à fait mettre en cause la légitimité de cette disposition, le Conseil d'Etat considère que la manière dont elle est actuellement rédigée va, dans certains cas, au-delà de l'objectif que l'article est censé atteindre.

En vertu du paragraphe 1er, toute personne morale ou physique peut obtenir sur demande un extrait du registre national ou un certificat établi sur base de ce registre lorsque la délivrance de cet extrait ou de ce certificat est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, c'est-à-dire, selon les termes de l'article sous examen, „les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal, ou par un arrêté pris en exécution de la loi“.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, alors que, sous couvert d'un encadrement strict, elle laisse grandes ouvertes les portes à une consultation des données à caractère personnel figurant sur le registre national et constitue une atteinte disproportionnée aux droits de la personne concernée, permettant de contourner l'ensemble des dispositions relatives à la protection des données.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose de réécrire entièrement ce paragraphe: la demande devra énoncer la base pour la délivrance d'un extrait ou d'un certificat, cette base pouvant être une disposition légale ou réglementaire ou bien une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou assortie de l'exécution provisoire et, si une caution a été réclamée, la preuve de la consignation de cette caution.

La demande devra encore faire mention, en détail, de l'intérêt du demandeur et de la finalité. Le Conseil d'Etat ne peut accepter des termes aussi larges, ambigus et vagues comme „documents qui

sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal, ou par un arrêté pris en exécution de la loi".

L'article sous rubrique devra aussi prévoir une véritable procédure selon laquelle la demande devra être traitée. L'intervention de la Commission nationale pour la protection des données, voire des autorités judiciaires devra être clairement précisée.

Certes, le paragraphe 2 permet à toute personne, justifiant d'un intérêt, même si un tel intérêt n'a pas été expressément mentionné, de saisir le juge de paix territorialement compétent afin que ce dernier fasse injonction au ministre de fournir à ce requérant les informations nécessaires pour déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre national. Seule la résidence habituelle est visée. Cette possibilité s'ajoute à celle prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes. N'y a-t-il pas redondance?

Le Conseil d'Etat relève l'absence d'une procédure et s'interroge sur la détermination du tribunal territorialement compétent (alors qu'il y a des doutes sur la localisation de la résidence habituelle de la personne concernée, ou bien s'agit-il du juge dans le ressort duquel se situe le registre national?).

L'intervention du pouvoir judiciaire devra être intégrée dans la procédure permettant à une personne d'obtenir un extrait du registre national ou un certificat basé sur ce registre.

En ce qui concerne le paragraphe 3, la première phrase comme quoi „l'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure“ devra être reformulée pour être trop vague.

L'article sous examen devra être réécrit pour former un ensemble cohérent, compréhensible et complet: la protection des données ne peut admettre une „roue de secours procédurale“ (voir commentaire de l'article 27 du projet de loi *No 5949*), surtout si cette procédure est aussi peu réfléchie.

#### *Article 19 (17 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi cet extrait ou certificat doit mentionner à quelle fin il a été délivré. L'article sous rubrique est donc à modifier en ce sens. Tout au plus, une telle indication se justifie pour les besoins de l'article 18 (16 selon le Conseil d'Etat), si cet article devait être maintenu, mais elle est certainement superflue pour les demandes effectuées en application des articles 14 à 17 (12 à 15 selon le Conseil d'Etat).

#### *Article 20 (18 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat note que si à l'article 16 (14 selon le Conseil d'Etat) il est fait référence aux autorités, organismes ou services, nonobstant la proposition de texte qu'il a formulée à cet article, l'article sous référence vise les „personnes publiques“. Une cohérence dans la description des personnes ayant accès au registre national doit être assurée.

#### *Article 21*

Cet article prévoit les exceptions à l'interdiction prévue à l'article précédent que les listes de personnes inscrites au registre national ne doivent pas être communiquées à des tiers.

Pour les raisons indiquées ci-après, le Conseil d'Etat ne peut accorder la dispense du second vote constitutionnel à l'article sous rubrique. L'absence de toute justification par les auteurs du projet de loi plaide en outre pour la suppression pure et simple de cet article.

Certaines des données figurant sur le registre communal et sur le registre national, notamment celles relatives au statut de réfugié ou de protection subsidiaire, peuvent être considérées comme étant des données sensibles au regard de la loi du 2 août 2002. Il faudra de toute façon prévoir un régime spécifique à leur égard, même si ce ne sont que des listes qui sont communiquées.

Le droit d'opposition prévu à l'article 30 de la loi du 2 août 2002 doit pouvoir s'appliquer. Des précisions à cet égard doivent être prévues. De même, si tant est que l'article sous rubrique était maintenu, l'article 16 (14 selon le Conseil d'Etat) devrait trouver application.

Ces listes peuvent être communiquées à des personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général, ou à des autorités étrangères après accord du ministre des Affaires étrangères, le tout sur demande écrite mentionnant la finalité recherchée.

Le Conseil d'Etat se demande quelles peuvent être les personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général. S'agit-il de fondations reconnues d'utilité publique? Faut-il

y englober des partis politiques? Une communication à de telles personnes est-elle compatible avec le principe de proportionnalité? S'agissant d'une dérogation à un principe d'interdiction pleinement justifié au regard de la protection des données, la formulation de la lettre a) du paragraphe 1er doit absolument être précisée sous peine d'opposition formelle. La formulation actuelle est bien trop vague.

Le Conseil d'Etat doit également s'opposer formellement au texte tel qu'il est actuellement prévu pour la communication des données figurant sur le registre national à des „autorités étrangères“.

Si une telle communication à des „autorités étrangères“ est envisagée, celle-ci doit être prévue par une convention internationale ou un texte de droit européen. De même, les termes „autorités étrangères“ sont bien trop vagues. Se pose bien entendu la question de savoir pourquoi ces autorités doivent avoir accès précisément à un registre national. De plus, une telle communication ne doit pas servir de moyen pour contourner les règles applicables à l'entraide internationale, que ce soit en matière administrative, judiciaire ou fiscale.

Le paragraphe 2 prévoit que les données figurant sur le registre national sont communiquées avec l'accord du ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, sur base d'un avis conforme de la commission du registre national. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations précédentes au sujet de la commission du registre national et de l'obligation d'un avis conforme de celle-ci.

Il y aurait donc une accumulation inadmissible de compétences et pouvoirs entre le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, le ministre des Affaires étrangères, la commission du registre national (dans l'hypothèse où celle-ci devrait être maintenue), le Centre des technologies de l'information de l'Etat et la Commission nationale pour la protection des données.

En outre, la précision comme quoi la demande en communication doit être conforme à la finalité „poursuivie par le demandeur dans son activité“ laisse pantois. Elle ne semble pas pouvoir s'appliquer à une autorité étrangère, notamment lorsque celle-ci est une entité étatique, une organisation telle que l'Organisation des Nations Unies ou l'Union européenne, du fait de leur champ d'activités certes limité, mais pourtant vaste. Finalement, cette précision ne mentionne ni le principe de légitimité ni celui de proportionnalité ni celui de nécessité, alors qu'il s'agit pourtant de principes fondamentaux en matière de protection des données qu'on ne saurait simplement écarter par un trait de plume.

Se pose encore la question de savoir si l'autorité étrangère dispose d'un recours juridictionnel en cas de refus de communication, ce qui semble contraire aux coutumes internationales.

Le paragraphe 3 n'est valable que pour les listes communiquées à une personne sise au Luxembourg. La loi du 2 août 2002 prévoit d'ailleurs, notamment dans ses articles 4 et 5, des sanctions pénales à ce titre. Pour les autorités étrangères, cette interdiction relève d'un optimisme exagéré, car les moyens pour contrôler le respect de cette interdiction et, le cas échéant, sanctionner sa méconnaissance n'existent pas.

#### *Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat tient à souligner que, dans certains cas, l'identification des personnes inscrites peut résulter d'un nombre très restreint de personnes dans une catégorie particulière, comme l'âge ou la nationalité. Ainsi, lors de l'élaboration de la loi du 2 août 2002, la commission parlementaire des médias et des communications avait souligné qu'„il peut exister des postes qui, par leur nature ou parce qu'ils ne sont occupés que par une seule personne, permettent l'identification de la personne concernée malgré l'existence de relevés globaux“ (doc. parl. No 4735<sup>13</sup>, p. 13). Se pose ainsi le risque de réidentification qui a déjà été souligné par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2010 à propos du projet de loi No 6105 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national.

#### *Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen et les suivants traitent du contenu et des modalités de délivrance de la carte d'identité et remplacent ainsi les dispositions de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire.

Ces dispositions devraient entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2011. Le Conseil d'Etat reviendra sur ce point lors de l'examen de l'article 35 (30 selon le Conseil d'Etat).

La carte d'identité est délivrée à tout Luxembourgeois inscrit sur un registre communal ou sur un registre diplomatique ou consulaire sur base des données figurant sur le registre national. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à propos du „registre diplomatique ou consulaire“ à l'article 2 (1er selon le Conseil d'Etat).

L'article sous rubrique devra absolument préciser l'autorité qui délivre la carte d'identité. Le Conseil d'Etat renvoie à l'article 76 de la loi communale du 13 décembre 1988 qui permet au bourgmestre d'une commune de déléguer à un fonctionnaire de l'administration communale la délivrance des cartes d'identité. En fonction de l'autorité délivrant les cartes d'identité selon la loi à venir, l'article 76 précité devra être adapté voire même supprimé. Cet article 76 est modifié par l'article 33 du projet de loi *No 5949*, mais il ne s'agit pas là d'une modification répondant à la question de l'autorité délivrant les cartes d'identité, puisque cette modification ne vise que le point 2 de l'article 76.

L'article sous examen contient les données devant figurer sur une carte d'identité. Ces données sont soit lisibles à l'œil nu et de manière électronique, soit uniquement de manière électronique.

Au lieu de parler d'„informations“, le Conseil d'Etat propose de parler de „données“, afin de rester en ligne avec la terminologie utilisée par la loi du 2 août 2002.

Au paragraphe 1er, la lettre k) doit s'écrire ainsi:

„k) la signature numérisée du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions;“

Au paragraphe 2, lettre b), il convient de remplacer „au point a)“ par „à la lettre a)“. De même, les références aux „points a) et b)“ au second alinéa du même paragraphe doivent être remplacées par les termes „lettres a) et b)“. Cette même observation vaut pour le paragraphe 1er de l'article suivant.

Le second alinéa du paragraphe 2 précise que certaines données peuvent être désactivées à la demande du titulaire de la carte d'identité, et doivent être désactivées lorsque le titulaire est un mineur ou un majeur non émancipé. En cas de demande de désactivation, celle-ci n'a pas besoin d'être motivée et la désactivation doit être effectuée, sans qu'il n'y ait, de la part du Centre des technologies de l'information de l'Etat, la moindre marge d'appréciation. La procédure de désactivation devra être précisée dans un règlement grand-ducal, même si le Conseil d'Etat aurait souhaité une procédure inscrite dans le projet de loi sous rubrique, à l'instar de ce qui est prévu pour la procédure de consultation ou de rectification. La désactivation ne peut concerner que les données mentionnées aux lettres a) et b) et non seulement l'une d'entre elles.

En tout état de cause, il faudra écrire, dans la première phrase, que le titulaire peut „faire désactiver“ les données figurant aux lettres a) et b), dans la mesure où ce n'est pas le titulaire qui pourra effectuer la désactivation en question.

Finalement, l'article sous avis ne répond pas à l'exigence qui lui est imposée par l'article 4 (3 selon le Conseil d'Etat). Ce dernier précise que les données biométriques sont déterminées à l'article 23. Or, l'article sous avis énumère certes les données figurant sur une carte d'identité, mais ne détermine pas laquelle de ces données est une donnée biométrique. Il faudra préciser soit l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat), soit l'article 4 (3 selon le Conseil d'Etat) à ce sujet.

#### *Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)*

Dans la mesure où les données relatives aux certificats d'authentification et de signature et les clés privées y relatives figurent d'office sur les cartes d'identité, sauf pour les mineurs et les majeurs non émancipés où la désactivation est d'office et sauf demande contraire pour les majeurs émancipés, il y a lieu de reformuler le paragraphe 1er de l'article sous rubrique, en plus de certaines adaptations rédactionnelles, de la façon suivante:

„(1) Si les données visées aux lettres a) et b) de l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 2, n'ont pas été désactivées, le titulaire de la carte d'identité peut, au moyen de celle-ci, consulter les données qui sont enregistrées sur sa carte d'identité ou sont accessibles au moyen de celle-ci et a le droit de demander la rectification de ses données qui ne seraient pas reprises de manière complète ou exacte sur la carte d'identité. Si les données visées aux lettres a) et b) de l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 2 ont été désactivées soit d'office, soit à la demande du titulaire de la carte d'identité, ce dernier peut demander la communication et, le cas échéant, la rectification de ces données conformément à la procédure prévue à l'article 15 (13 selon le Conseil d'Etat).“

Les références aux articles 15 et 23 devront être adaptées au vu de la numérotation des articles finalement retenue.

Au paragraphe 2, le règlement grand-ducal y prévu doit être rendu obligatoire et non seulement facultatif.

*Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article vise plutôt les procédés de lecture des cartes d'identité et non les contrôles eux-mêmes, qui, par exemple, peuvent être faits par la Police ou l'Administration des douanes et accises. Dans sa version proposée par les auteurs du projet de loi, ce sera le contrôle lui-même et non le procédé ou l'appareil permettant le contrôle qui devra être autorisé par le ministre sur avis de la commission du registre national, et tout contrôle d'une carte d'identité, par exemple par la Police, qui, même autorisé par une instance judiciaire, ne l'aurait pas été par le ministre sur avis de la commission du registre national, risquera certainement d'être annulé pour être illégal.

En tenant compte de la nécessaire suppression de la commission du registre national, l'article sous rubrique devra être rédigé comme suit:

„**Art. 22.** Tout procédé ou appareil permettant la lecture d'une carte d'identité doit faire l'objet d'une autorisation du ministre sur avis de la Commission nationale pour la protection des données.“

*Article 26 (23 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous rubrique pêche par imprécision. Sans que le Conseil d'Etat veuille être exhaustif, la durée de validité de la carte d'identité doit figurer clairement dans la loi et ne doit pas dépendre d'un règlement grand-ducal. En outre, le paragraphe 3 fait mention des cartes d'identité obligatoires et facultatives, alors que la loi ne fait pas de différence quant au contenu de la carte d'identité selon que sa délivrance est obligatoire ou facultative.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur le rabaissement de la durée de validité de la carte d'identité de 10 à 5 ans. Il n'est nullement convaincu de la nécessité de réduire ainsi la durée de validité et se prononce en faveur d'une durée de validité, comme à l'heure actuelle, de 10 ans.

Par ailleurs le Conseil d'Etat ne voit pas les raisons justifiant une durée de validité réduite pour les titulaires ayant dépassé 70 ans.

L'article sous rubrique doit dès lors être rédigé comme suit:

„**Art. 23.** (1) La carte d'identité est obligatoire à partir de l'âge de quinze ans accomplis. Elle est délivrée sur demande aux Luxembourgeois qui résident à l'étranger et aux Luxembourgeois âgés de moins de quinze ans accomplis.

(2) La carte d'identité délivrée aux Luxembourgeois âgés, au moment de sa délivrance, de plus de quinze ans accomplis est valable pour une durée de dix ans. Les cartes d'identité délivrées aux Luxembourgeois ayant, au moment de cette délivrance, moins de 15 ans accomplis sont valables pour une durée de cinq ans.

(3) Une taxe de chancellerie est due au moment de la demande de la carte d'identité.

(4) Un règlement grand-ducal détermine:

- a) la forme, le modèle, les procédures de demande et de délivrance de la carte d'identité;
- b) le montant de la taxe de chancellerie et les modalités de paiement;
- c) les procédures et formalités de fabrication des cartes d'identité; et
- d) les obligations du titulaire de la carte d'identité en cas de vol, de perte ou de détérioration de la carte.“

*Article 27 (24 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous examen institue un registre des cartes d'identité. Ce registre contenant des données personnelles est soumis, sans qu'il soit besoin de le préciser, à la surveillance de la Commission nationale pour la protection des données.

La lettre e) du paragraphe 1er est à supprimer, alors que ce n'est que l'obligation ou la faculté de se voir délivrer une carte d'identité qui est visée. Cette information, qui se base soit sur l'âge du titulaire de la carte d'identité, soit sur la résidence, est facilement déterminable sur base des autres informations.

Le paragraphe 2 est également à supprimer. Il va de soi que ceux qui sont impliqués dans la délivrance des cartes d'identité ont accès au registre des cartes d'identité, ainsi qu'au registre national. Pour les autres, l'accès y est interdit. Cet article se recoupe avec l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat).

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes „sur base de ces données“ et de compléter cette disposition en y ajoutant „et sont, à l'expiration de ce délai, automatiquement et irréversiblement supprimées“.

*Article 28 (25 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article sous examen, alors que manquent la description des éléments constitutifs de l'infraction et l'indication du montant de la peine, une simple référence à une peine de police n'étant pas suffisant. Cet article doit donc être remis sur le métier.

*Article 29 (26 selon le Conseil d'Etat)*

En vertu de l'article sous examen, la loi du 30 mars 1979 ne s'appliquera plus aux personnes physiques à partir de l'entrée en vigueur de la loi issue du présent projet de loi.

Le Conseil d'Etat rappelle les observations faites dans les considérations générales du présent avis à propos de la restriction du champ d'application de la loi à venir aux seules personnes physiques.

L'article sous rubrique fait certes référence à l'entrée en vigueur de la loi à venir sans autre précision. L'article 35 (30 selon le Conseil d'Etat) fixe quant à lui l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre 3 relatives à la carte d'identité au 1er janvier 2011. Ainsi, les autres dispositions du présent projet de loi entreraient en vigueur selon les modalités ordinaires. Outre le fait qu'à la date d'entrée en vigueur de la loi, il faut que les registres communaux soient aussi conformes aux dispositions du projet de loi *No 5949*, le Conseil d'Etat souligne les difficultés pratiques auxquelles seront confrontés tous ceux qui auront droit à accéder au registre national.

Le Conseil d'Etat plaide avec insistance pour une entrée en vigueur décalée de l'ensemble des dispositions du projet de loi sous rubrique de l'ordre de 12 à 18 mois à compter du vote prévisible du projet par la Chambre des députés pour que, lors de son entrée en vigueur, nécessairement concomitante avec celle de la loi issue du projet de loi *No 5949*, tant le registre national que les différents registres communaux soient pleinement opérationnels.

D'un point de vue rédactionnel, il faudra faire référence à la „loi modifiée du 30 mars 1979“.

*Article 30 (27 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article n'appelle pas d'observation.

*Article 31 (28 selon le Conseil d'Etat)*

Tel qu'il est rédigé, l'article sous rubrique ne fait aucun sens. Si le registre national n'est pas opérationnel, l'alinéa 2 n'a aucune signification. De même, l'alinéa 3 qui traite de la matricule ou du numéro d'identité qui sera remplacé par le numéro d'identification est illogique en ce sens que l'alinéa 3 entrerait en vigueur selon les modalités ordinaires d'une loi, alors qu'en même temps le numéro d'identification proprement dit ne sera attribué qu'à partir du 1er janvier 2011.

Le Conseil d'Etat rappelle ses observations en faveur d'une entrée en vigueur claire et coordonnée.

L'article sous examen est dès lors à réécrire.

*Article 32 (29 selon le Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat ne comprend pas la logique qui sous-tend l'article sous rubrique. La loi à venir entre en vigueur, mais le répertoire général est maintenu en attendant que le système informatique soit mis en place et surtout fonctionne. Lorsque la loi qui sera issue du projet de loi entrera en vigueur, le répertoire général n'existera plus. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à propos de l'article 29 (26 selon le Conseil d'Etat). La „migration“ des données devra avoir eu lieu et le système informatique mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi. Le répertoire général ne peut pas être maintenu „artificiellement“ alors que, d'une part, la loi du 30 mars 1979 ne s'applique plus aux personnes physiques, ce qui prive le répertoire général de toute base légale et, d'autre part, l'application d'une loi ne peut

pas être implicitement suspendue en attendant l'achèvement de procédures et le bon fonctionnement informatique. Le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement à l'article sous rubrique, qui doit être remis sur le métier, en tenant compte des observations formulées ci-après.

Sous réserve des observations à propos du champ d'application *ratione personae* du registre national, le Conseil d'Etat s'interroge sur le procédé élaboré par les auteurs du projet de loi. S'il est nécessaire que les données du répertoire général soient „migrées“ vers le registre national, puisque le répertoire général cessera d'exister pour les personnes physiques, les données figurant dans les registres de la population des différentes communes seront-elles aussi „migrées“ vers le registre national pour y être contrôlées, puis renvoyées vers les nouveaux registres communaux?

Si tel est le cas, le Conseil d'Etat propose de rédiger la première phrase de l'article sous rubrique comme suit:

„Les données du répertoire général et des registres de la population des communes luxembourgeoises visant les personnes physiques sont transférées au registre national et seront contrôlées quant à leur qualité.“

Si tel n'est pas le cas, une distinction doit être faite entre les données du répertoire national et celles des registres de la population.

Les auteurs du projet de loi devront être bien plus clairs, le commentaire des articles étant totalement muet à ce sujet.

Il faudra en outre préciser ce qu'il adviendra des données qui ne seront pas considérées comme exactes, l'information de la personne concernée dans ce cas et la procédure en rectification. La durée de la „migration“ doit aussi être précisée dans la loi.

La seconde phrase devra être adaptée selon que le répertoire général ne continuera à exister que pour les personnes morales. Pour les personnes physiques, le répertoire général sera supprimé à partir de l'entrée en vigueur de la loi issue du projet de loi sous examen.

### Article 33

Compte tenu des observations faites à propos de l'article 12 (11 selon le Conseil d'Etat), l'article 33 du projet de loi est superfétatoire et doit être supprimé.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat devrait quand même s'y opposer formellement alors que les modalités de nomination des membres de la commission du registre national doivent être réglées dans la loi à venir.

En outre, si l'article sous rubrique indique que la commission siègera dans les huit jours de l'entrée en vigueur de la loi, quelle sera la sanction si, pour quelque raison que ce soit, la commission ne tient sa première réunion qu'après le délai fixé par le législateur? En l'absence de sanction, le caractère normatif de cette obligation fera défaut et cette obligation devra être supprimée.

La deuxième phrase indique que dans sa réunion „inaugurale“ la commission devra „traiter toutes les demandes d'accès aux données du registre national qui ont été formulées dès l'entrée en vigueur de la loi“, c'est-à-dire dans les huit premiers jours (au plus) depuis l'entrée en vigueur de la loi. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition pour les raisons conditionnant son opposition formelle faite à l'endroit de l'article 8 (7 selon le Conseil d'Etat), dans la mesure où la formulation de cette phrase laisse sous-entendre que les décisions quant à l'accès seraient prises par cette commission du registre national, alors que le pouvoir de décision ne peut être enlevé au ministre compétent. Le Conseil d'Etat renvoie aussi à ses observations sur une exigence d'un „avis conforme“.

La dernière phrase de cet article est à supprimer pour être superfétatoire: dès l'entrée en vigueur, les dispositions des articles 13 et suivants (articles 11 et suivants selon le Conseil d'Etat) ont une vocation „naturelle“ à s'appliquer et il n'y a pas lieu de le répéter dans les dispositions transitoires de la loi à venir.

En conclusion, le Conseil d'Etat exige que cet article soit supprimé.

### Article 34

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cette disposition, alors qu'il ne peut être fait référence dans une loi à un règlement grand-ducal précis.

Une telle disposition devra de toute façon figurer dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 11 (10 selon le Conseil d'Etat), de sorte que l'article 34 doit être supprimé.

*Article 35 (30 selon le Conseil d'Etat)*

Ici encore se pose la question de l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi, et plus particulièrement des dispositions du chapitre 3 qui, selon les auteurs, devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2011 ou à telle autre date jugée plus réaliste. Une concordance avec l'entrée en vigueur des autres dispositions du projet de loi doit être assurée. A nouveau, le Conseil d'Etat considère que le système prévu par les auteurs du projet de loi n'est pas acceptable.

A l'alinéa 2, les termes „à partir du début de la production prévue à l'alinéa qui précède“ pourront aisément être remplacés par la date figurant à l'alinéa 1er. La manière dont l'alinéa 2 est rédigé est inutilement compliquée. Cet alinéa devra être reformulé.

Les règles figurant aux alinéas 2 et 3 devront absolument être fusionnées en un seul alinéa qui soit à la fois compréhensible et clair pour celui qui aura à appliquer la loi, ce qui est loin d'être le cas, à lire le projet de loi.

A l'alinéa 3, l'incompréhension concerne encore la seconde phrase selon laquelle toute carte d'identité émise sur base de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 et qui sera remplacée „doit être remise à l'Etat“? Qu'est-ce que cela signifie? Par qui la remise devra-t-elle être effectuée? Et où?

Tout aussi incompréhensible est le dernier alinéa: qu'est-ce qu'un ordre de délivrance des cartes d'identité électroniques? S'agissant d'une disposition transitoire, il ne faudra pas retrouver dans le corps du projet de loi une disposition ayant trait aux cartes d'identité „électroniques“ et à un „ordre de délivrance“.

L'article sous rubrique doit impérativement être remis sur le métier afin de ressembler à un texte de loi digne de ce nom.

*Article 36 (31 selon le Conseil d'Etat)*

Dans la mesure où l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire a le caractère d'une véritable loi (Lux, 8 janvier 1948, Pas. 14, p. 362), le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à son abrogation par la loi à venir. Il faudra le cas échéant adapter la date d'abrogation avec la date de mise en vigueur de la loi à venir.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2010.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges SCHROEDER



5950/07

**N° 5950<sup>7</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

---

**PROJET DE LOI**

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

\* \* \*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES**

(18.8.2011)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative et Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sont autorisés à demander, en Notre nom, le retrait du projet de loi No 5950 – Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité.

Cabasson, le 18 août 2011

*La Ministre déléguée à la Fonction publique  
et à la Réforme administrative,*

Octavie MODERT

HENRI

*Le Ministre de l'Intérieur  
et à la Grande Région,*

Jean-Marie HALSDORF

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

04

## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

---

AT/pk

### Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

#### Procès-verbal de la réunion du 17 janvier 2011

##### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 17 décembre 2010
2. 5950 Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité  
- Rapporteur : Monsieur Léon Gloden  
- Suivi des travaux parlementaires
3. 6144 Projet de loi modifiant et complétant la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat  
- Rapporteur : M. Félix Eischen  
- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
4. 6075 Projet de loi portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement  
- Rapporteur : M. Félix Eischen  
- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
5. Examen des parties du rapport du Médiateur qui concernent la Commission
6. Divers

\*

Présents: M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Claude Haagen en remplacement de M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Lucien Thiel en remplacement de M. Paul-Henri Meyers

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative

M. Gilles Feith, M. Bob Gengler, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Pierre Zimmer, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative (CTIE)

M. Manuel Dillmann, du Ministère d'Etat  
M. Jean-Marie Laures, du Ministère d'Etat (CCG)

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés: M. Fernand Diederich, M. Paul-Henri Meyers

\*

Présidence: M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

\*

## **1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 17 décembre 2010**

Le projet de procès-verbal du 17 décembre 2010 est adopté.

## **2. 5950 Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité**

M. le Rapporteur présente le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat. Pour de plus amples détails, il est prié de se référer aux documents parlementaires afférents.

Dans son avis du 26 octobre 2010, le Conseil d'Etat fait remarquer que les liens entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques sont non seulement essentiels pour la mise en œuvre de ces deux registres, mais aussi fortement présents, alors que nombre de dispositions de l'un se retrouvent également dans l'autre. Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'améliorer également la coordination des registres communaux des personnes physiques et du registre national des personnes physiques en regroupant les dispositions du projet de loi 5949 et du projet de loi sous examen dans un seul texte. Les deux registres sont en effet indissociables.

Mme la Ministre informe la Commission que le Gouvernement se rallie à la proposition du Conseil d'Etat et se prononce pour la mise en commun des deux textes. Ce nouveau texte reprendra également certaines autres suggestions de la Haute Corporation. Pour de plus amples détails, il est prié de se référer au document gouvernemental distribué aux membres de la Commission et repris en annexe du présent procès-verbal.

Suite à la présentation de Mme la Ministre, les membres de la Commission se livrent à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Mme la Ministre confirme que le projet de loi sous examen est conforme aux recommandations européennes en la matière. Le CTIE pourra par ailleurs produire lui-même les nouvelles cartes d'identités à l'instar du nouveau modèle des titres de séjour. Actuellement, les empreintes digitales ne sont pas reprises par la carte d'identité électronique, mais il n'est pas exclu que cette obligation soit imposée à l'échelle internationale dans les prochaines années.

- Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard de l'article 21 du projet de loi, lequel prévoit les exceptions à l'interdiction de communication à des tiers des listes de personnes inscrites au registre national, Mme la Ministre confirme que cette disposition est supprimée dans le nouveau texte.

- Un registre des personnes morales relève de la compétence du Ministère de la Justice et n'est par conséquent pas touché par le présent projet de loi. Des membres de la Commission soulignent que, du point de vue de la simplification administrative, un identifiant unique des entreprises est indispensable.

- La Commission approuve que la tâche de délivrance des cartes d'identité soit de nouveau attribuée aux communes dans le nouveau texte, contrairement à la proposition gouvernementale initiale qui attribuait cette mission à quatre nouveaux centres administratifs.

- Dans l'optique d'une simplification administrative, le nouveau registre des personnes physiques permettra que les personnes ayant déménagé dans une autre commune, ne doivent plus se désinscrire au registre de leur commune de sortie. Désormais, l'inscription au registre de la commune d'accueil est suffisante. Certains membres de la Commission craignent que cette disposition entraîne des difficultés en pratique puisque la désinscription obligatoire permet aux communes de régler des factures éventuelles.

- Les données biométriques ne sont gardées par le registre des cartes d'identité que pour une durée de 2 mois après la délivrance de la carte d'identité électronique. Tel n'est en général pas le cas pour d'autres pays, qui préfèrent conserver les données biométriques et restreindre uniquement l'accès à ces données en tant que mesure de protection de données. Au Luxembourg, le mécanisme de suppression des données du registre des cartes d'identité sera supervisé par la Commission nationale pour la protection des données. Rappelons que le registre des cartes d'identité et le registre des personnes physiques sont deux bases de données distinctes.

- Le projet de loi initial prévoit d'attribuer à chaque citoyen un numéro d'identification aléatoire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire. Or, le Conseil d'Etat estime que ce numéro aléatoire entraînera des problèmes pratiques puisque les personnes ne connaîtront ni leur propre numéro d'identification ni celui de leurs enfants et proches par cœur et conclut que cette mesure est disproportionnée par rapport à l'objectif recherché à savoir la protection des données. Voilà pourquoi le Gouvernement, après consultation de la Commission nationale pour la protection des données, propose d'utiliser un numéro d'identification à 13 chiffres contenant la date de naissance mais sans aucune référence au sexe du titulaire. Un membre de la Commission se demande si le maintien de la date de naissance dans le numéro d'identification est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

**3. 6144 Projet de loi modifiant et complétant la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat**  
**- Rapporteur: M. Félix Eischen**

M. le Rapporteur présente le projet de loi sous rubrique pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

- o Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010

Article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec l'ensemble des mesures proposées sous l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous objet.

La Haute Corporation tient cependant à préciser que „intégration“ du SCIE dans le CTIE signifie en réalité „dissolution“ puisque l’actuel SCIE cessera d’exister; ses activités et son personnel seront simplement repris par le CTIE.

Le Conseil d’Etat note également que la disposition sous l’article 1<sup>er</sup>, point 3, premier tiret, se situe en dehors de l’objet principal du projet de loi, puisqu’elle vise à apporter une modification concernant la structure interne du Centre qui aurait été opportune également sans l’élargissement de ses attributions.

#### Article 2 (article 3 selon le Conseil d’Etat)

D’après le Conseil d’Etat, le texte de l’article 2, tout comme celui de son commentaire, n’indique pas si le renforcement du personnel du CTIE par huit unités engagées à titre permanent est justifié par l’absorption du SCIE ou par l’intention de donner une assise plus solide à huit agents de l’actuel SCIE bénéficiant d’un statut précaire.

En référence à l’observation du Conseil d’Etat qui suivra à l’endroit de l’article 5 (2 selon le Conseil d’Etat), les articles 2 à 4 deviendront les articles 3 à 5.

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative se rallie à la restructuration du projet de loi tel que proposé par le Conseil d’Etat et adopte la nouvelle numérotation des articles.

#### Articles 3 et 4 (articles 4 et 5 selon le Conseil d’Etat)

Ces articles restent sans observations de la part du Conseil d’Etat.

#### Article 5 (article 2 selon le Conseil d’Etat)

Vu le caractère général et l’importance du texte de cet article (reprise intégrale du personnel du SCIE par le CTIE), le Conseil d’Etat recommande de lui donner la place de l’actuel article 2. Comme déjà évoqué dans le commentaire de l’article 2 du projet de loi initial, la commission parlementaire fait sienne la proposition de restructuration du Conseil d’Etat.

Faute d’indication plus précise dans le commentaire de l’article, le Conseil d’Etat présume que tout le personnel en place auprès du SCIE au moment de l’entrée en vigueur du texte sous examen, de quelque statut qu’il relève, sera repris par le CTIE et continuera à bénéficier du même statut.

#### Article 6 à 9

Les articles 6 à 9 restent sans observations de la part du Conseil d’Etat.

\*

M. le Rapporteur présentera son projet de rapport lors de la prochaine réunion de la Commission prévue pour le 31 janvier 2011 à 11h.

#### **4. 6075 Projet de loi portant création d’un Centre de Communications du Gouvernement** **- Rapporteur: M. Félix Eischen**



M. le Rapporteur présente le projet de loi sous rubrique pour les détails duquel il est renvoyé au document parlementaire afférent.

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2010

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> crée une base légale pour le Centre de Communications du Gouvernement. Celui-ci existe depuis 1967. Cependant, la base légale faisait défaut. La présente loi remédie à cette situation et transforme une situation de fait en une situation de droit. Le Centre de Communications du Gouvernement est placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, Ministre d'Etat et dirigé par un fonctionnaire de la carrière supérieure.

Dans son avis du 16 novembre 2010, le Conseil d'Etat suggère d'écrire à l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup>: « ... désigné ci-après par „le ministre“ ... ».

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose de transférer l'alinéa 3 sous forme amendée à l'article 7.

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de sorte que l'article 1<sup>er</sup> se lit comme suit :

« **Art. 1er.**– Il est créé un Centre de Communications du Gouvernement, désigné ci-après par le terme „Centre“.

Le Centre est placé sous l'autorité directe du Premier Ministre, Ministre d'Etat, désigné ci-après par le terme „le ministre“.

~~Le directeur gère le Centre conformément aux instructions du ministre et coordonne les activités des différents services. Il est secondé dans sa tâche par un directeur adjoint. Des responsables pour les services peuvent être désignés soit à titre permanent, soit à titre ponctuel.»~~

#### Article 2

L'article 2 définit certains éléments-clés touchant au fonctionnement et aux missions du Centre de Communications du Gouvernement.

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 3

L'article 3 énumère les différentes missions du Centre de Communications du Gouvernement. La future loi maintient toutes les attributions qui ont été confiées successivement au Centre actuel, en ajoutant quelques-unes afin de répondre à des besoins qui sont dictés par l'adhésion du Grand-Duché à certaines organisations internationales, telle l'OTAN, liées à la technicité croissante des systèmes d'information et de communication, et charge le Centre d'une tâche nationale nouvelle qui est appelée à se développer dans le court terme: le CCG mettra en place et gèrera l'infrastructure et les équipements du futur centre de crise national.

Sous le point 12, le Conseil d'Etat suggère d'écrire « de fonctionner comme centre de conférences nationales et internationales du Gouvernement », parce que les rencontres qui se déroulent au Château de Senningen ne relèvent pas toutes du seul Ministère d'Etat. Il estime qu'il n'est pas nécessaire de mentionner dans la future loi le fait que des conférences relevant d'autorités nationales autres que le Gouvernement ou internationales peuvent se dérouler sur le site du CCG, puisqu'il suffira à cet effet d'un accord soit du directeur du CCG soit du ministre compétent.

La Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative fait sienne cette proposition de texte de la Haute Corporation.

#### Articles 4 et 5

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler à l'égard des articles 4 et 5.

#### Article 6

Le Conseil d'Etat se déclare d'accord avec l'introduction de règlements grand-ducaux pour régler la collaboration du futur CCG avec d'autres services de l'Etat, notamment le Haut-commissariat à la Protection nationale, le Service de Renseignement de l'Etat et le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Cette collaboration ne dépendra donc pas de directives pragmatiques prises lorsque le besoin s'en manifesterait, ni de laborieuses négociations entre ministères et services.

Pour la Haute-Corporation, l'autorité du CCG en matière de sécurité des systèmes de communication et d'information sera incontestable tant au niveau international qu'au niveau national du moment où elle résultera d'un règlement grand-ducal qui fixera le détail des missions à assumer dans ce contexte par le CCG.

#### Article 7

Afin d'éviter toute redondance avec l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat propose d'inscrire au seul article 7 toutes les dispositions visant dans la future loi la Direction du CCG.

Le Conseil d'Etat propose dès lors la rédaction suivante:

- « 1. Le Centre de Communications du Gouvernement est dirigé par un directeur. Il est assisté par un directeur adjoint.
2. Le directeur gère le Centre conformément aux instructions du ministre et coordonne les activités des différents services.
3. Des responsables pour les services peuvent être désignés soit à titre permanent, soit à titre ponctuel. »

Les paragraphes 2 et 3 (4 et 5 selon le Conseil d'Etat) peuvent être repris tels que proposés par les auteurs du texte.

La commission parlementaire adopte la suggestion de restructuration de l'article 7 du Conseil d'Etat.

#### Article 8

L'article 8 fixe les carrières, les fonctions et les emplois que le futur cadre du personnel du Centre de Communications du Gouvernement peut comprendre.

Concernant l'article 8, le Conseil d'Etat est d'avis qu'en raison de ses missions tant administratives que techniques, le CCG doit pouvoir disposer d'agents figurant dans toutes les carrières. Le fait de pouvoir compter désormais sur un cadre légal qui lui est propre évitera au CCG le recours à des solutions compliquées et, finalement, insatisfaisantes, comme des détachements et affectations.

#### Articles 9 et 10

Les articles 9 et 10 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

#### Article 11

Dans son avis relatif au projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat constate que l'article 11 prévoit la reconstitution de carrière et la fonctionnarisation d'une trentaine d'agents de l'Etat. La Haute Corporation n'entend pas faire à ce propos d'observation de fond, alors qu'elle admet que les services compétents placés sous l'autorité du Ministre de la Fonction publique ont vérifié la régularité des situations. Toutefois, le Conseil d'Etat a du mal à suivre l'abnégation des agents concernés, puisque toutes ces mesures semblent ne pas avoir „d'impact financier direct“, étant donné que le projet sous avis ne présente pas de fiche financière.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas des moyens de vérifier en détail les mesures à portée tant collective qu'individuelle de cet article. Il constate que le nombre élevé de régularisations individuelles est causé par le fait que le CCG a parcouru depuis 1967 une histoire mouvementée, répondant par à-coups aux nouvelles obligations de service auxquelles il se voyait confronté sans pouvoir se baser sur un fondement légal qui lui fût propre.

Il est à se demander si les formules „et ayant passé avec succès l'examen de carrière“ ou „sous condition d'avoir passé avec succès l'examen de carrière“ utilisées sous les points 9 à 31 signifient que les agents visés doivent avoir passé avec succès l'examen de carrière au moment du vote de la future loi, ou s'ils sont autorisés à se présenter à cet examen à une date ultérieure, le passage avec succès de l'examen conditionnant par la suite la fonctionnarisation.

La commission parlementaire, ayant entendu les explications du Gouvernement, confirme que les agents en voie de fonctionnarisation sont autorisés à passer l'examen à une date ultérieure. A souligner que les agents du CCG ne sont pas obligés à passer par la procédure de fonctionnarisation, mais sont libres de rester engagés sous le statut de l'employé public.

L'expert gouvernemental informe que l'article 11 devra être amendé, puisque l'effectif des employés du CCG a changé (décès, nouveau recrutement). La commission parlementaire devra par conséquent attendre le dépôt des amendements gouvernementaux ainsi que l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avant de pouvoir poursuivre ses travaux.

#### o Echange de vues

- La Commission décide de visiter prochainement le CCG.

- Répondant à une question afférente, l'expert gouvernemental explique que l'élaboration d'une fiche financière et le calcul exact des coûts de la fonctionnarisation est difficile. En effet, de nombreux facteurs sont inconnus puisque les agents du CCG ne sont pas obligés d'entamer la procédure de la fonctionnarisation dès la mise en vigueur de la loi. La Commission insiste néanmoins sur le fait qu'une fiche financière fait partie intégrante d'un projet de loi.

- Une augmentation de l'effectif du CCG est fort probable vu que ses missions sont élargies par le projet de loi sous examen.

- En ce qui concerne les relations du CCG avec le SRE et le HCPN, l'expert gouvernemental précise que le CCG offre un service de transmission sécurisée de documents au Gouvernement. Sa mission consiste dans la communication et non pas dans le traitement de données classifiées. Vu que le CCG offre ses services à plusieurs ministères ainsi qu'au SRE, il est sous la tutelle du Ministère d'Etat. Le CCG a également pour mission de faire respecter les normes internationales imposées par l'UE et l'OTAN au niveau de la transmission sécurisée de données.

- Un règlement grand-ducal règlera les modalités de collaboration du CCG avec le CTIE, le SRE et le HCPN.

## **5. Examen des parties du rapport du Médiateur qui concernent la Commission**

La Commission constate que le volet de la Fonction publique et de la simplification administrative est évoqué à deux reprises dans le rapport d'activité du Médiateur.

*De l'autodiscipline en matière de bonne conduite administrative à l'auto-sanction pour cause du non-respect*

Le Médiateur consacre l'avant-propos de son rapport d'activité à des réflexions sur le fonctionnement de l'administration publique et plus particulièrement à l'autodiscipline en matière de bonne conduite administrative et à l'auto-sanction pour cause du non-respect du délai raisonnable. Mme la Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative informe les membres de la Commission qu'elle prendra position par rapport aux réflexions du Médiateur lors d'un échange de vues avec la Commission des Pétitions.

*Remboursement des retenues d'impôt en cas de trop-perçus de la part de l'Administration du Personnel de l'Etat (APE)*

Le Médiateur renvoie à un problème récurrent concernant le remboursement du trop-perçu de rémunération ou de pension versé par l'APE et plus particulièrement le trop-perçu des retenues d'impôts. En effet, si ces retenues d'impôts ont déjà été versées à l'Administration des Contributions directes, les personnes concernées doivent s'occuper eux-mêmes de la régularisation auprès du Directeur des Contributions directes par une demande en obtention d'une remise gracieuse. Le Médiateur estime que les deux administrations devraient se mettre d'accord sur une procédure de remboursement qui évitera aux personnes concernées des démarches administratives compliquées.

Dans ce même contexte, le Médiateur renvoie aux conséquences de la clôture de l'exercice budgétaire d'une année en novembre par l'APE, puisque tout paiement intervenu après ce délai sera comptabilisé sur l'année suivante et n'est donc plus en phase avec l'année fiscale. Toute régulation éventuelle des retenues d'impôts trop perçues se fera lors de l'imposition par voie d'assiette. Le médiateur critique que les personnes qui n'atteignent pas les limites d'assiette ne sont pas informées et omettront une régularisation des retenues d'impôt.

Mme la Ministre fait valoir que le problème soulevé par le Médiateur relève principalement de la compétence de l'Administration des Contributions directes. Elle envisage néanmoins que l'APE informera désormais les personnes concernées et les avertira par courrier des démarches à entamer.

**6.**            **Divers**

- La prochaine réunion de la Commission est prévue pour le 31 janvier 2011 à 11h.
- La visite du CCG aura lieu le 2 mars 2011 à 14h30.

Luxembourg, le 21 janvier 2011

La Secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président,  
Norbert Hauptert

**Annexe :**

Présentation du Ministère au sujet du projet de loi 5950



# **Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative**

**Projet de loi N°5950 relatif à l'identification des personnes  
physiques, au registre national des personnes physiques  
et à la carte d'identité  
« Identifiant unique »**

**17 janvier 2011**



## La structure de la présentation :

1. Historique
2. Registre national des personnes physiques (RNPP)
3. Carte d'identité électronique
4. Analyse et conclusions de l'avis du Conseil d'Etat



# 1. Historique

- 14 avril 2006: le Gouvernement charge un groupe de travail interministériel de revoir la législation relative au Répertoire général des personnes physiques et morales avec comme objectifs de garantir une identification fiable des personnes physiques et morales, et de faciliter la réutilisation des données tout en garantissant la protection des données personnelles.
- Ce groupe de travail interministériel se subdivisait en deux groupes distincts :
  - Un groupe de travail couvrant le volet des « personnes morales ». Ce groupe concluait au terme des travaux d'analyse que les modifications de la législation en matière de registres de commerce et de sociétés reprennent les éléments à réformer dans ce contexte.
  - Un groupe de travail couvrant le volet des « personnes physiques ». Ce groupe de travail est venu à la conclusion que la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales devrait être révisée complètement.
- En vue d'une modification législative du volet « personnes physiques » le groupe de travail interministériel a eu une série de réunions de concertation avec notamment la CNPD, le SYVICOL, le SIGI, la Ville de Luxembourg et la société de droit privé en charge de la gestion informatique de certaines communes.
- Elaboration de deux projets de loi:
  - Projet de loi 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité (dépôt le 28 octobre 2008)
  - Projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques (dépôt le 28 octobre 2008)





## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP »

### Finalité

- Regrouper les données relatives à l'identification des personnes physiques
- Établir des statistiques
- Préserver l'historique des données
- Garantir la source authentique des données enregistrées = veiller à ce que les données ne soient enregistrées que sur base de pièces justificatives (p.ex. livret de famille, acte de naissance,...)

### Principes à la base du RNPP

- Toute donnée qualifiée d'exacte par le RNPP ne peut être remise en cause que par une pièce justificative plus récente.
- Si les données transmises pour le traitement d'un dossier administratif sont qualifiées d'exactes par le RNPP, l'Etat, la commune ou toute autre administration concernée n'a plus le droit de demander de certificats (p.ex. certificat de résidence) supplémentaires concernant ces données.



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Matricule actuel

- Format actuel : Le matricule comprend 11 positions et se compose de 10 numériques identifiants et 1 numérique de contrôle :

**AAAA MM JJ XX C**

- AAAA = année de naissance
- MM = mois de naissance
- JJ = jour de naissance
- XX = numéro incrémental unique par date de naissance (pair/impair selon le sexe)
- C = numéro de contrôle calculé sur AAAAMMJJXX suivant un algorithme 'Weighted modulo 11'



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Numéro d'identification aléatoire

- L'un des objectifs du projet de loi RNPP est de renforcer la protection des données à caractère personnel. Dans ce contexte, il était entre autre prévu de restructurer l'ancienne matricule national et d'attribuer à chaque citoyen à terme un numéro d'identification aléatoire, c'est-à-dire qui ne comporte aucune indication quant à la date de naissance ou au sexe du titulaire du numéro, ceci dans un souci de protection des données personnelles.
- Or, le Conseil d'Etat dans son avis estime que le passage à une structure de l'identifiant « non parlante, aléatoire » posera inévitablement des problèmes pratiques, dans la mesure où l'on peut valablement partir de l'hypothèse qu'au début, du moins, peu de personnes connaîtront par cœur leur propre numéro d'identification sans compter celui de leurs enfants et proches. Le Conseil d'Etat ajoute dans son avis que les contraintes imposées à tous ceux qui font appel ou utilisent le numéro d'identification sont disproportionnées par rapport au but poursuivi de la protection des données.
- Suite à l'avis du Conseil d'Etat et après concertation avec la Commission nationale pour la protection des données, il est prévu de suivre la proposition du Conseil d'Etat et d'utiliser un numéro d'identification à 13 chiffres contenant la date de naissance des citoyens, mais sans que le sexe ne puisse être déduit de ce numéro.



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Nouveau numéro d'identification

- Le numéro d'identification comprend 13 positions et se compose de 11 numériques identifiants et de 2 numériques de contrôle :

**AAAA MM JJ XXX C<sub>1</sub>C<sub>2</sub>**

- AAAA = année de naissance
- MM = mois de naissance
- JJ = jour de naissance
- XXX = numéro incrémental unique par date de naissance
- C<sub>1</sub> = numéro de contrôle calculé sur AAAAMMJJXXX suivant l'algorithme LUHN 10
- C<sub>2</sub> = numéro de contrôle calculé sur AAAAMMJJXXX suivant l'algorithme VERHOEFF



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Protection des données

- Droit de consulter ses données (aussi possible par voie électronique)
- Tout refus de communication doit être motivé
- Droit de rectification de données (aussi possible par voie électronique) avec éléments de preuve
- Droit d'obtenir la liste des administrations ayant consulté, mis à jour ou obtenu une communication de données les 6 derniers mois (sauf police, ...)



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Commission du RNPP

- Le texte sous analyse prévoit que les accès au registre national des personnes physiques sont autorisés au cas par cas en fonction des besoins des différentes administrations par le Ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat « CTIE » dans ses attributions sur avis conforme préalable d'une commission instituée auprès du Ministre.
- Le Conseil d'Etat remarque à cet égard que l'avis conforme de cette commission ne pourrait être admis dans la mesure où une décision qui appartient légalement au ministre ne peut pas dépendre de l'avis préalable d'une commission consultative dont l'omission de se prononcer entraînerait l'impossibilité pour le ministre de prendre une décision.
- En outre, le Conseil d'Etat juge que cette commission du registre national est superflue et va à l'encontre d'une simplification administrative, en ajoutant un organe supplémentaire à côté du ministre qui veille au traitement loyal et licite des données du registre national, du CTIE qui est en charge des opérations relatives au numéro d'identification et de la gestion et de la communication des données du registre national, et de la Commission nationale pour la protection des données qui est l'autorité de surveillance en matière de protection des données. Cette situation ferait nécessairement naître des conflits de compétence.



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

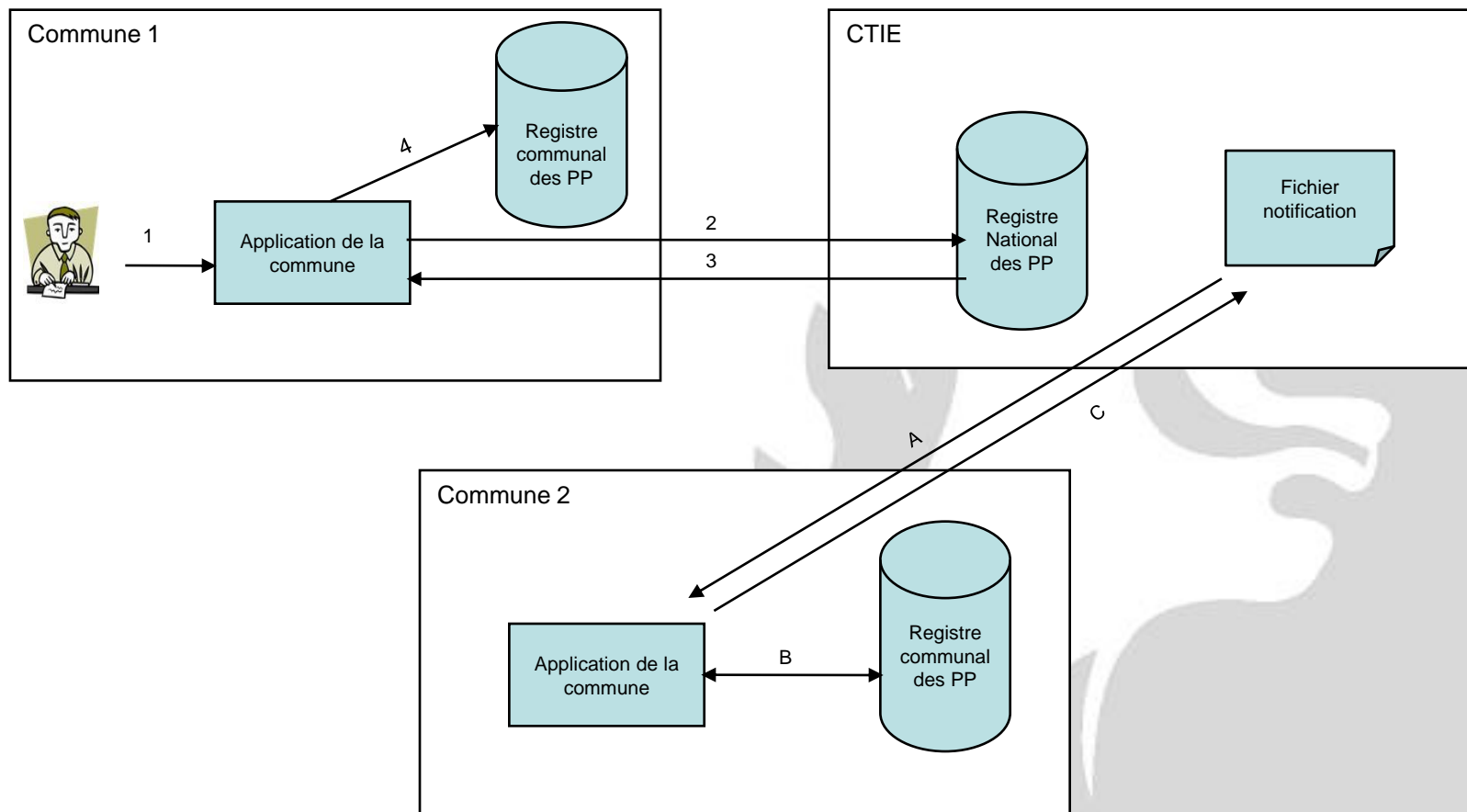
### Commission du RNPP

- Confronté aux remarques du Conseil d'Etat, il est tout de même proposé de maintenir la commission avec, comme actuellement prévu dans le projet de loi sous analyse, pour mission d'analyser et de régler les difficultés d'application pratique de la législation et de la réglementation concernant le registre national, d'émettre des avis quant aux demandes d'accès à ce registre et de faire des propositions au ministre sur l'amélioration du cadre légal et réglementaire du registre national. En effet, compte tenu de l'envergure des missions à prévoir, il est difficilement envisageable de ne pas recourir à une telle commission qui devrait émettre un avis consultatif.
- Il est toutefois proposé de suivre l'avis du Conseil d'Etat en fixant dans le texte de loi la composition de cette commission consultative du registre national, avec comme président un membre désigné par le Ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions et quatre membres d'autres départements ministériels.
- Finalement et dans la mesure où une partie non négligeable du travail portera sur des questions de protection des données, il est proposé de prévoir aussi un membre de la Commission nationale pour la protection des données dans la composition de la commission consultative du registre national.



## 2. Registre national des personnes physiques « RNPP » (suite)

### Flux entre le RNPP et le RCPP







### 3. Carte d'identité électronique « eID »

- La carte d'identité électronique va de pair avec une réforme de la législation sur l'identification des personnes physiques et tout projet de eGouvernement ;
- L'actuelle carte d'identité n'est délivrée par les communes qu'aux Luxembourgeois résidant sur notre territoire ;
- L'eID sera aussi délivrée aux Luxembourgeois résidant à l'étranger et ayant effectué la démarche de s'inscrire sur un registre diplomatique (lié au RNPP). Cette inscription se fera à l'ambassade la plus proche ou à un endroit désigné à cet effet lors d'un passage au Luxembourg. Les modalités d'inscription au registre diplomatique seront décrites dans un RGD.

#### Aspects techniques

- L'eID contiendra des données visibles à l'œil nu et lisibles électroniquement ;
- Certaines données ne seront lisibles qu'électroniquement à partir de lecteurs certifiés et sécurisés (p.ex. le numéro d'identification du RNPP)
- L'eID dispose d'une puce électronique compartimentée, qui contiendra des éléments de signature électronique pouvant être activés par le titulaire, ainsi que des données administratives ;
- Tout contrôle automatisé de l'eID par des procédés de lecture optique ou autres doit faire l'objet d'une autorisation du Ministre sur avis consultatif de la commission du registre national.



### 3. Carte d'identité électronique « eID » (suite)

#### Autres particularités

- Données biométriques: photographie numérisée sur la partie visible à l'œil nu et l'image faciale non codifiée du titulaire sur le contactless-chip. Ces données ne sont gardées par le registre des cartes d'identité que pour une durée de 2 mois après la délivrance de l'eID
- Pas de collecte d'autres données biométriques que celles détaillées ci-dessus (pas de collectes des empreintes digitales, pas de données relatives à la taille, à la couleur des yeux etc...)
- Signature numérique du titulaire
- Durée de validité de l'eID: 10 ans
- Carte obligatoire pour les Luxembourgeois résidant au Grand-Duché de Luxembourg et facultative pour les Luxembourgeois résidant à l'étranger.
- Carte facultative pour les enfants âgés de moins de 15 ans





## 4. Analyse et conclusions de l'avis du Conseil d'Etat

### Texte unique

- Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'améliorer la coordination des registres communaux des personnes physiques « RCPP » et du registre national des personnes physiques « RNPP » en regroupant les dispositions des deux projets de loi dans un seul texte.
- Force est de constater que bon nombre des dispositions des deux projets de loi pourraient être mises en commun dans un seul texte de loi. Une mise en commun des deux textes pourrait cependant retarder davantage la transposition des nouveaux registres ceci d'une part par la relance de la procédure législative et des consultations y afférentes liées au dépôt d'un nouveau texte unique et d'autre part par la complexité accrue du texte unique avec le cas échéant des points bloquants pouvant relever de l'un ou de l'autre domaine de compétence.
- Confronté aux remarques du Conseil d'Etat, tout en tenant compte de l'aspect temporel détaillé ci-dessus, il est proposé de se prononcer pour une mise en commun des deux textes sous analyse.



## 4. Analyse et conclusions suite à l'avis du Conseil d'Etat

### Entrée en vigueur

- Le Conseil d'Etat plaide avec insistance pour une entrée en vigueur décalée de l'ensemble des dispositions des projets de loi sous rubrique de l'ordre de 12 à 18 mois à compter du vote prévisible du projet par la Chambre des députés pour que, lors de cette entrée en vigueur, tant le registre national que les différents registres communaux soient pleinement opérationnels. De surplus, le Conseil d'Etat ajoute que l'entrée en vigueur devra être adaptée en vue d'assurer la mise en place des nouvelles mesures, notamment sur le plan informatique.
- Dans ce contexte il y a d'abord lieu de relever que les systèmes informatiques des nouveaux répertoires sont déjà opérationnels dans des environnements clos et n'attendent qu'une mise en production. Néanmoins, la mise en garde du Conseil d'Etat concernant la migration des systèmes informatiques des administrations autres que celles dépendant du CTIE a son bien-fondé et il faudra s'assurer que ces derniers seront prêts à temps.
- Compte tenu de ces éléments, il est proposé de s'exprimer pour une mise en vigueur rapide des textes qui devra être accompagnée par une séance d'information publique adressée à toutes les administrations et services exploitant actuellement des systèmes informatiques sur base de l'ancien numéro matricule.



## 4. Analyse et conclusions suite à l'avis du Conseil d'Etat

### Déclarations d'arrivée et de départ

- L'article 5 du projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques prévoit : « Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée. Elle peut opter pour une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée a l'obligation d'en informer immédiatement la commune de départ. »
- Dans un souci de simplification administrative, le Conseil d'Etat estime qu'il faudra prévoir une déclaration d'arrivée unique et propose dès lors l'adaptation suivante du passage de texte précité : « Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire sans délai la déclaration auprès de cette commune. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée en informe immédiatement la commune de départ. »
- Une déclaration unique telle que proposée par le Conseil d'Etat est en effet une simplification pour le citoyen comme celui-ci ne devra faire qu'une seule démarche. Partant, il est proposé de suivre la recommandation du Conseil d'Etat sur ce point.



## 4. Analyse et conclusions suite à l'avis du Conseil d'Etat

### **Demandes de délivrance des cartes d'identité (non soulevé par le Conseil d'Etat)**

- Le projet de loi sous analyse prévoit de transmettre la compétence de la délivrance des cartes d'identité des communes aux centres administratifs de l'Etat afin de décharger les bureaux de population des communes face à l'introduction des registres communaux des personnes physiques.
- Or après analyse des avantages et désavantages, il s'avère plus opportun que l'Etat délègue la délivrance des cartes d'identité aux communes, ceci dans la mesure où elles gèrent aussi le registre communal des personnes physiques qui est en amont des données exactes introduites dans le registre national des personnes physiques. En outre, comme les communes ont reçu la délégation de délivrer des passeports, elles sont déjà équipées avec des appareils d'enrôlements pouvant aussi être utilisés pour la prise des photos des cartes d'identité.
- Par ailleurs il est proposé qu'un lieu central d'inscription et de délivrance pour les cartes d'identité des Luxembourgeois non résidents soit prévu. Afin de répondre à ces besoins, une piste serait que le CTIE dans ses futurs locaux dans la « Ennëschtgas » prenne en charge la délivrance de ces cartes d'identité. Cette solution pourrait avoir comme autre avantage que le CTIE pourrait offrir dans ces mêmes lieux un service de digitalisation de photos d'identité pour les Luxembourgeois disposant de photographies traditionnelles sur support papier. Si l'approche proposée était retenue, il faudrait aussi prévoir dans les textes que le Ministre de l'Intérieur puisse conférer au CTIE le droit de délivrer des cartes d'identité.

01





## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

---

NB/YH

### Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

#### Procès-verbal de la réunion du 17 décembre 2010

##### ORDRE DU JOUR :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2010
2. Présentation de l'étude sur les traitements
3. 5950 Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité
  - Rapporteur : Monsieur Léon Gloden
  - Suivi des travaux parlementaires
4. 6144 Projet de loi modifiant et complétant la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat
  - Désignation d'un rapporteur
5. 6075 Projet de loi portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement
  - Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
6. Divers

Présents : M. André Bauler, M. Fernand Boden, M. Félix Braz remplaçant M. Claude Adam, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers

M. François Biltgen, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative

M. Pierre Neyens, M. Bob Gengler, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Jeannot Berg, Ministère de la Justice

M. Nicolas Bock, Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission

\*

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 14 juillet 2010

Le procès-verbal de la réunion du 14 juillet est approuvé.

Vu sans doute l'ampleur des discussions concernant l'étude sur les traitements, M. le Président propose de modifier quelque peu l'ordre du jour, à savoir de reporter le point 3, et pour ce qui est des points 4 et 5, de nommer uniquement les rapporteurs. Cette proposition trouve l'accord de la Commission .

2. Présentation de l'étude sur les traitements

M. le Ministre précise que l'étude n'est pas une initiative du Gouvernement actuel, puisqu'elle fut déjà terminée avant l'entrée en fonction de celui-ci et avait même été initiée par l'avant-dernier Gouvernement sous l'égide du Secrétaire d'Etat de l'époque. Le dernier Gouvernement avait même, avec l'accord de la CGFP, retenu que l'étude devait encore être disponible avant les élections.

Il informe encore que le groupe de travail ad hoc en serait rapidement arrivé à la conclusion qu'il ne suffisait pas d'examiner les différentes carrières, mais qu'il fallait viser une réforme fondamentale de la fonction publique.

Il cite dans ce contexte le passage suivant de la Déclaration du Gouvernement actuel, à savoir :

**« 1. MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le Gouvernement continuera au cours de la période 2009 – 2014 à moderniser l'appareil de l'État par un ensemble de réformes concernant le statut et les carrières de ses agents, le fonctionnement des administrations et les procédures administratives. Ces réformes s'effectueront dans le souci de la qualité, de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique. Elles tiendront compte du principe que la responsabilité et l'engagement du fonctionnaire doivent avoir une répercussion sur l'évolution de sa carrière.

**2. STATUT DU FONCTIONNAIRE**

C'est sur base de ces finalités que le Gouvernement élaborera une réforme du statut du fonctionnaire de l'État. Une telle réforme permettra, entre autres, de réexaminer le système des avancements et la structure des carrières ainsi que l'organisation du stage.

Un Code de déontologie pour les agents de l'État, qui trouvera sa base légale dans le statut du fonctionnaire, sera élaboré.

Il sera mis en place, pour les agents ne répondant plus à leurs obligations statutaires, une procédure d'encadrement et d'appréciation des compétences professionnelles, sur une période de temps limitée. Cette procédure pourra être suivie, le cas échéant, de sanctions.

Sur la base des conclusions tirées des expériences-pilote récentes, le « télétravail » sera introduit.

Le Gouvernement continuera à veiller à la transparence et à l'équité en matière d'accès au service public. Les mécanismes de recrutement en place, tant pour les fonctionnaires que pour les employés de l'État, seront adaptés avec comme objectif de mieux faire correspondre les profils des candidats aux besoins des administrations. Le Gouvernement procédera aussi à un réexamen des dispositions en vigueur en matière de recrutement d'experts du secteur privé, national ou international.

Le Gouvernement envisage l'introduction des comptes épargne-temps dans le secteur public dans des conditions et selon des modalités sinon identiques du moins similaires à celles à mettre en place dans le secteur privé.

Le système permettant à des agents souhaitant continuer leur activité professionnelle au-delà de la limite d'âge sera simplifié.

### **3. REFORME ADMINISTRATIVE**

Dans un souci d'accroissement de l'efficience et de la qualité du travail de l'administration, le Gouvernement demandera à ses administrations d'avoir recours de manière systématique à une gestion par objectifs en tant qu'instrument de pilotage dans le domaine de la gestion du personnel et de l'organisation. Cet instrument permettra de lier les objectifs stratégiques et mesurables, à définir à chaque fois en début d'année, aux objectifs de travail des collaborateurs, à apprécier en fin d'année dans le cadre des entretiens annuels.

Une évaluation régulière de la qualité des services publics sera mise en place. Les citoyens-usagers y seront associés sous diverses formes au moyen d'instruments tels que des enquêtes de satisfaction ou des sondages d'opinion.

En fonction de l'importance des contacts avec le public, les administrations se doteront de chartes d'accueil et de service pour prendre ainsi des engagements en matière de qualité de l'accueil et d'accessibilité aux services.

Aujourd'hui, l'organisation de la fonction publique se fonde sur les notions de carrière et de fonction. Afin de permettre le développement de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration publique, le Gouvernement analysera la possibilité de compléter ces notions par une approche fondée sur la notion de « métier » qui tient compte des attributions et missions exercées par les agents de l'État.

Parallèlement aux mesures de simplification administrative en faveur des entreprises, un programme de réduction de la charge administrative pour les citoyens sera élaboré.

#### **4. POLITIQUE SALARIALE ET REVISION DES TRAITEMENTS**

Le Gouvernement pratiquera à l'égard des agents publics une politique salariale qui tiendra compte de la situation économique du pays et de la situation financière de l'État.

Sur la base des travaux de la Commission d'experts chargée par le Gouvernement précédent d'effectuer une étude générale sur les traitements, le Gouvernement formulera des propositions en vue d'une révision d'un certain nombre de carrières sur la base des deux critères de l'évolution des études d'une part, de l'évolution des missions et sujétions d'autre part. Une attention particulière sera consacrée dans ce contexte aux nouveaux diplômés générés par le processus de Bologne.

En prenant en compte l'étude générale sur les traitements et la grille des traitements ainsi que le niveau général des rémunérations de début de carrière dans le secteur privé, le niveau des rémunérations de début de carrière des nouveaux entrants dans toutes les carrières sera examiné et fera l'objet de négociations préalables.

Ces mesures devront avoir un effet neutre du point de vue budgétaire. »

C'est ainsi que certains éléments de l'étude se retrouvent également dans les propositions de réformes en matière salariale et statutaire arrêtées par le Gouvernement en mars et présentées à la Commission le 5 mai 2010 (cf. procès-verbal afférent).

Concernant la modernisation de la Fonction publique, le programme gouvernemental prévoit que « le gouvernement continuera au cours de la période 2009 – 2014 à moderniser l'appareil de l'État par un ensemble de réformes concernant le statut et les carrières de ses agents, le fonctionnement des administrations et les procédures administratives. Ces réformes s'effectueront dans le souci de la qualité, de l'efficacité et de la transparence de l'administration publique. Elles tiendront compte du principe que la responsabilité et l'engagement du fonctionnaire doivent avoir une répercussion sur l'évolution de sa carrière.» Quant à la politique salariale et de la révision des traitements, le programme gouvernemental retient : « sur la base des travaux de la Commission d'experts chargée par le gouvernement précédent d'effectuer une étude générale sur les traitements, le gouvernement formulera des propositions en vue d'une révision d'un certain nombre de carrières sur la base des deux critères de l'évolution des études d'une part, de l'évolution des missions et sujétions d'autre part. Une attention particulière sera consacrée dans ce contexte aux nouveaux diplômés générés par le processus de Bologne. »

C'est ainsi que les deux ministres en charge de la Fonction publique, M. François Biltgen et Mme Octavie Modert, avaient obtenu en date du 12 mars 2010 un mandat du gouvernement en conseil pour entamer des négociations avec la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) sur la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures.

Après de nombreuses réunions de négociations qui se sont déroulées dans un esprit ouvert et constructif, la CGFP a fait savoir le 1<sup>er</sup> décembre dernier qu'il ne lui était pas possible de continuer les négociations et a refusé également de discuter de toutes les autres mesures du paquet gouvernemental.

L'échec précoce des négociations déclenché par la CGFP a été motivé par elle par le rejet du principe même de l'introduction d'un mécanisme d'appréciation des compétences personnelles et professionnelles de tous les agents de l'Etat ainsi que par l'abaissement du traitement de début de carrière. Ainsi, la CGFP n'a pas accepté l'argumentation des

ministres que le système d'appréciation proposé, basé sur un système de gestion par objectifs, n'était pas une fin en soi, mais un moyen de permettre d'atténuer, sans l'éliminer, le principe de l'avancement sur base du seul critère de l'ancienneté. Les ministres ont en outre fait état qu'il est conçu de nature à éviter le risque d'un clientélisme ou d'un favoritisme, et qu'il assure une acceptation et une crédibilité plus large de la Fonction publique en tant que telle.

Le Conseil de gouvernement ayant pris acte de la décision de la CGFP a chargé en date du 3 décembre les deux ministres de continuer à préparer les réformes en matière statutaire et salariale dans la Fonction publique. A cette fin les deux ministres présenteront sur base du mandat initial un avant-projet de loi détaillé, accompagné des avant-projets de règlements grand-ducaux, qui sera soumis à la consultation la plus complète et la plus large possible.

Ces consultations seront menées au mois de mars 2011 en toute transparence. Suite aux enseignements tirés de ces consultations, les deux ministres proposeront au Conseil de gouvernement un projet de loi qui sera déposé au printemps en vue d'être adopté encore en 2011.

Sont ensuite présentés à la Commission les éléments essentiels de l'étude réalisée par la Commission des Traitements, tels qu'ils se retrouvent dans le document annexé, ainsi que dans ceux transmis déjà avant la réunion à la Commission (cf. e-mail de Mme Tescher du 22.11.2010). Un résumé de la comparaison des traitements dans la fonction publique avec ceux des secteurs privé et assimilés a par ailleurs été adressé après la réunion par courrier sur papier aux membres de la Commission.

## **DEBAT**

Il est répondu à un certain nombre de questions de la part des membres de la Commission ce qui suit :

- Les chiffres figurant dans l'étude ont été établis sur base des données fournies par les interlocuteurs, de sorte qu'ils peuvent ne pas toujours correspondre à 100% à la réalité, vu qu'ils ne comprennent pas les éléments non officiels des salaires p.ex. (primes, participation au bénéfice etc.).
- Aucune carrière n'a été exclue de la comparaison avec le secteur privé, vu que l'on affirme toujours que tous les agents publics sont mieux rémunérés, l'exemple-type étant toujours celui de l'artisan.
- Pour ce qui est des économies à réaliser dans les secteurs assimilés, il faut savoir que le montant des économies est élevé parce qu'un grand nombre de salariés travaillent dans ces secteurs.
- En laissant de côté les économies financières à réaliser, l'accent serait mis sur l'introduction d'un système d'évaluation et d'une gestion par objectifs alors que pour ce qui est de la réduction du traitement de début de carrière, la Commission a voulu viser un maximum d'économies .
- Mme la Ministre souligne que le Gouvernement ne voudrait pas seulement réaliser des économies, mais surtout moderniser la fonction publique, qui fonctionne encore en principe comme en 1963. Cela ne veut cependant pas dire que tous les principes

introduits par la loi de la même année seront abandonnés, dont l'ancienneté pour les avancements p.ex., mais il faut également savoir que l'Etat occupe beaucoup plus d'agents qu'en 63, de sorte qu'il s'agit surtout de réformer la gestion des administrations, il s'agit ainsi avant tout d'une réforme structurelle.

- Le Gouvernement voudrait encore créer de nouveaux instruments de motivation, tout en voulant aussi se donner les moyens d'intervenir du côté des agents non motivés. Il considère ainsi que les dispositions disciplinaires ne sont plus adaptées à notre époque.
  - M. le Ministre souligne l'importance du fait qu'il s'agit d'une réforme du statut et des rémunérations, qui concerne donc uniquement la fonction publique « authentique » pour citer l'ancien Secrétaire Général de la CGFP, un des éléments les plus essentiels à maintenir étant la neutralité censée sauvegarder la continuité de la fonction publique, en dehors précisément de tout élément politique, remarque qui vaut également pour le secteur communal.
  - C'est ainsi qu'un système d'évaluation plus compliqué et nécessitant plus de moyens permettra justement d'obtenir une plus grande objectivité.
  - Pour ce qui est des agents faisant leur travail de façon correcte, mais sans plus, l'ancienneté reste le principe pour les avancements, mais elle sera complétée par la prise en compte de facteurs tels que la formation continue ou l'évaluation du travail, qui ne se fera d'ailleurs que tous les deux ans.
3. 5950 Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité

L'examen de ce projet est reporté.

4. 6144 Projet de loi modifiant et complétant la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat

M. Eischen est nommé rapporteur.

5. 6075 Projet de loi portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement
- Désignation d'un rapporteur
  - Présentation du projet de loi
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

M. Eischen est nommé rapporteur.

6. Divers

La prochaine réunion est fixée au 17 janvier 2011 à 14.30 hrs (cf. convocation afférente).

Luxembourg, le 3 janvier 2011

Le Secrétaire,  
Nicolas Bock

Le Président,  
Norbert Hauptert

**Annexe**



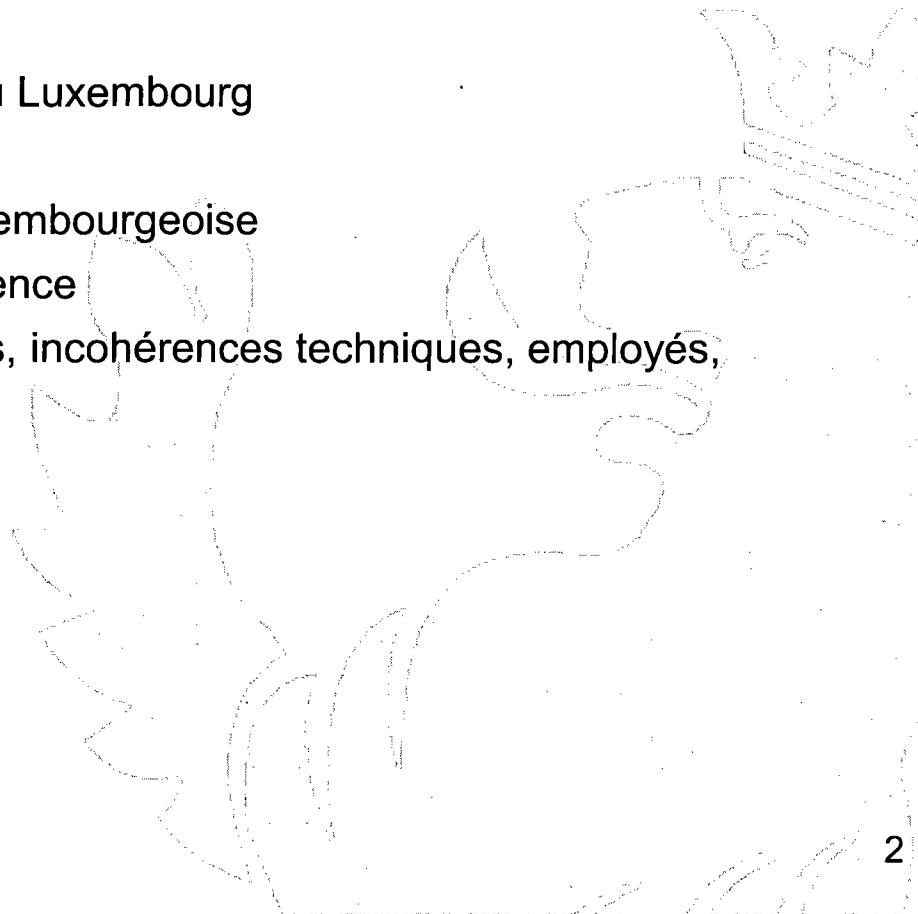
# RAPPORT DE LA COMMISSION DES TRAITEMENTS





## La structure du rapport :

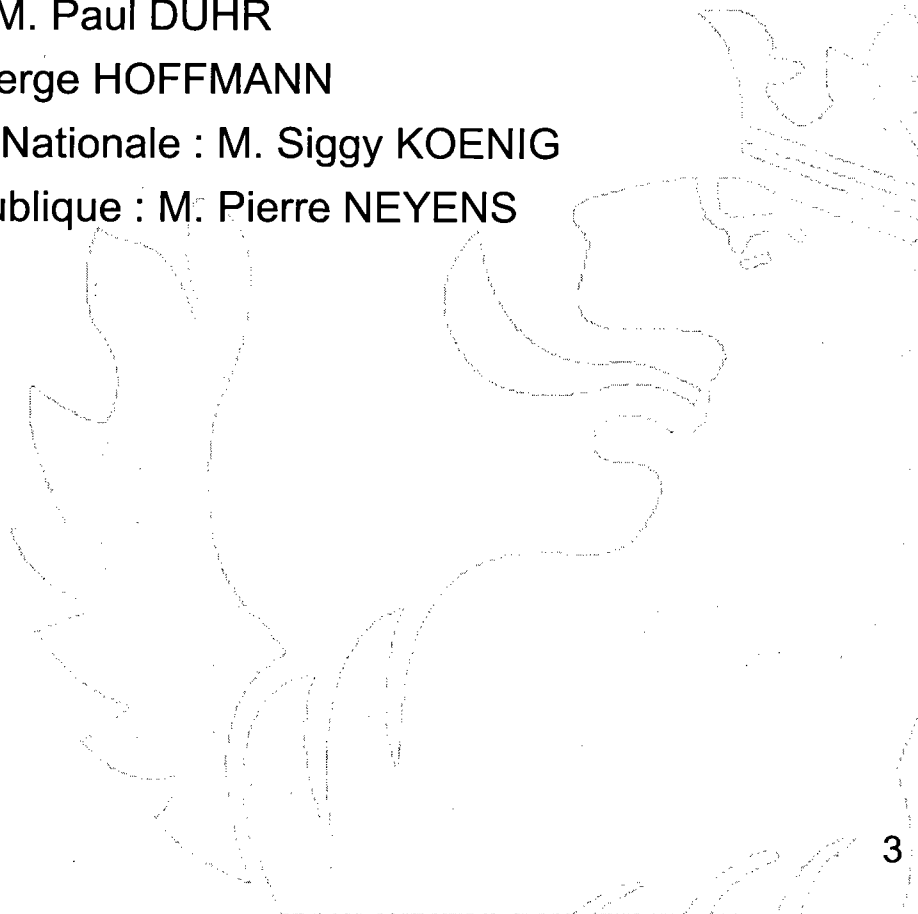
- Commission des traitements : composition, mandat, réflexions préliminaires
- comparaison avec les autres secteurs :
  - a. secteur privé et secteurs assimilés au Luxembourg
  - b. secteur européen
- modernisation de la Fonction Publique luxembourgeoise
- bachelor, validation des acquis de l'expérience
- suppléments et accessoires de traitements, incohérences techniques, employés, ouvriers, pensions
- nouvelle structure des carrières :
  - a. carrières restructurées
  - b. carrières reclassées
- budgétisation





## La Commission des traitements : composition

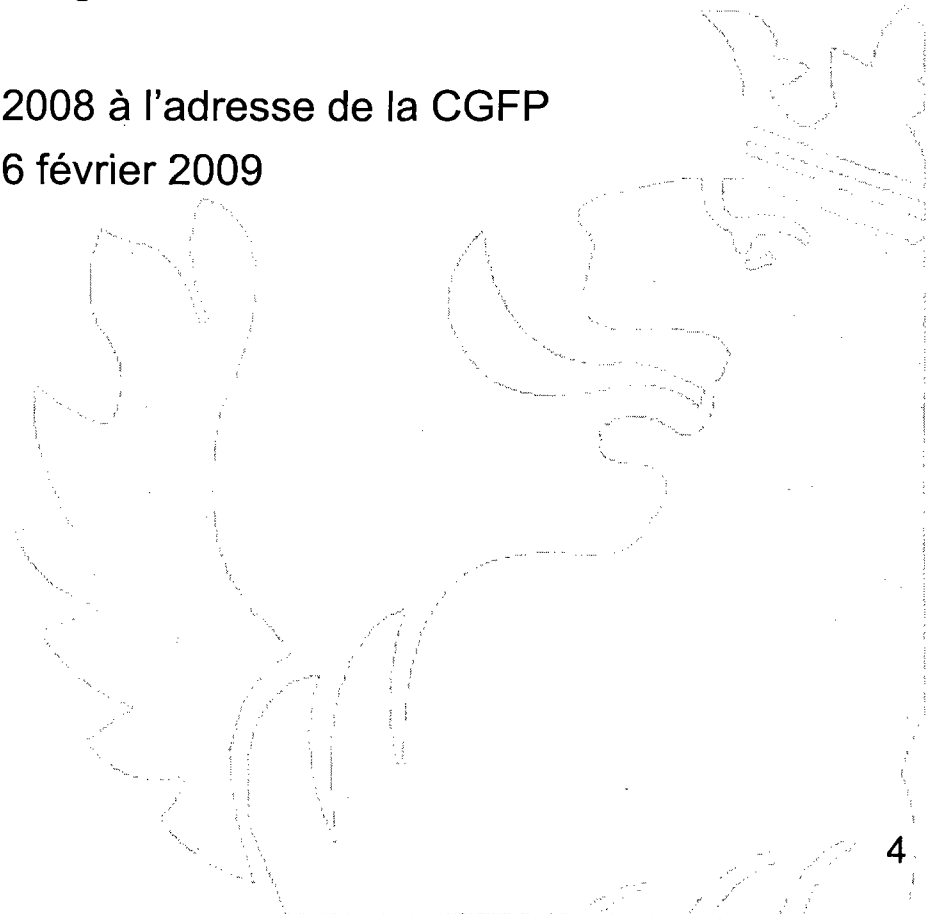
- représentant du Premier Ministre : M. Marc COLAS
- représentant du Vice – Premier Ministre : M. Paul DUHR
- représentant du Ministre du Budget : M. Serge HOFFMANN
- représentant de la Ministre de l'Education Nationale : M. Siggy KOENIG
- représentant du Ministre de la Fonction Publique : M. Pierre NEYENS





## **La commission sur les traitements : réflexions préliminaires - mandat, organisation des travaux, approche -**

- différentes décisions au cours de la période législative 2004 – 2009
- mise en œuvre du processus de Bologne
- lettre de M. le Premier Ministre du 4 juillet 2008 à l'adresse de la CGFP
- reclassement des instituteurs par la loi du 6 février 2009
- lien à établir entre rémunérations et
  - a. statut général
  - b. accord salarial
  - c. modernisation





## **La commission sur les traitements : réflexions préliminaires - mandat, organisation des travaux, approche - (suite)**

- situation dans le secteur privé et les secteurs assimilés
- conclusions et propositions à formuler sur fonds de crise économique et de la situation budgétaire de l'Etat
- analyse des réponses introduites par les chefs d'administration comme suite à un questionnaire détaillé leur soumis en octobre 2008
- analyse des revendications introduites par les associations professionnelles
- établissement des critères à la base de la restructuration et du reclassement des carrières



## La comparaison avec les rémunérations dans les autres secteurs : secteur privé et secteurs assimilés au Luxembourg

La comparaison a été établie sur la base des données fournies par les représentants des secteurs concernés et vise essentiellement les rémunérations de début

- **secteur privé** : les rémunérations versées en début de carrière sont en principe de 15% à 20% inférieures à celles versées dans le secteur public
- **secteur des banques** : les rémunérations versées en début de carrière (y non compris primes, autres avantages, classements individuels, rémunérations du personnel hors cadre) sont en principe de 30% à 40% inférieures à celles versées dans le secteur public
- **secteur des assurances** : les rémunérations versées en début de carrière (y non compris primes, autres avantages, classements individuels, rémunérations du personnel hors cadre) sont en principe autour de 30% inférieures à celles versées dans le secteur public
- **secteur parastatal** : les rémunérations versées en début de carrière sont comparables (hormis primes spéciales, des indemnités de compensation de fonction...) à ces mêmes rémunérations versées dans le secteur public
- **secteur conventionné** : les rémunérations versées en début de carrière sont comparables à celles des fonctionnaires et en moyenne de 10% supérieures à celles versées aux employés dans le secteur public
- **secteur hospitalier** : les rémunérations versées en début de carrière sont en moyenne de 10% supérieures à celles des fonctionnaires et de 19% supérieures à celles versées aux employés dans le secteur public



## La comparaison avec les rémunérations dans les autres secteurs : secteur européen

- comparaisons limitées à certaines carrières-type
- comparaisons limitées à certains pays :  
Allemagne, France, Belgique, Autriche, Commission européenne
  
- tendances générales constatées :
  - a. parcours de carrière généralement plus long
  - b. tendance à ralentir le rythme des promotions vers la fin de carrière
  - c. promotions liées à plusieurs facteurs : ancienneté, formation, performance et évaluation de la performance
  - d. rémunérations de début et de fin de carrières inférieures par rapport à celles du Luxembourg (exception : Communauté européenne)



## La modernisation

- une étude sur les rémunérations ne peut se réduire au seul aspect technique des structures ou des classifications de carrières ; elle devra viser également les réformes nécessaires dans le statut général, par rapport à la manière de travailler des agents et par rapport au fonctionnement de nos services

### Statut général :

- réexamen des instruments prévus pour responsabiliser davantage les agents et assurer une gestion efficace dans nos services, à savoir la révocation pendant le stage, la suspension de l'avancement et le principe absolu de la nomination à vie
- mise en place d'un encadrement et d'une évaluation régulière des stagiaires
- mise en place dans tous les services de la fixation annuelle des objectifs (voir LOLF française), avec comme corollaire la mesure de la performance collective et individuelle sous forme d'évaluation annuelle des agents dans le cadre d'une réorientation des dispositions de l'article 34, paragraphe 5 du statut général (« Mitarbeitergespräche »)
- introduction, sur la base des rapports d'évaluation annuels, de la nouvelle procédure dite d'insuffisance professionnelle, avec l'essai, pendant une période déterminée, de « remettre l'intéressé à niveau », sinon de prendre à son encontre les mesures qui s'imposent : déplacement, rétrogradation, révocation
- réduction du mandat actuellement fixé à sept ans pour les fonctions dirigeantes ou révocation possible à tout moment si un désaccord fondamental a été constaté par rapport à la politique générale du Gouvernement et l'exécution de leurs missions



## La modernisation (suite)

### Effacité accrue des agents :

- programme spécifique dans le domaine de la gestion d'effectifs vieillissants
- développement systématique des compétences dans le domaine du leadership pour les hauts fonctionnaires
- étude à lancer sur l'introduction, parallèlement à la notion de carrière, d'une notion de métier, et constitution à ce sujet, avec l'ensemble des administrations, d'un référentiel des métiers de la fonction publique luxembourgeoise, avec comme objectif de
  - a. décrire de façon précise pour chaque métier les attributions et missions y associées ainsi que les compétences (savoir, savoir-faire et savoir-être) requises pour l'exercer
  - b. axer les organigrammes des administrations et la gestion des ressources humaines sur le référentiel métier en ce qui concerne la description des tâches, les profils-métiers à recruter, les plans de formation et de développement des compétences par métier, la gestion prévisionnelle du personnel par métier etc.
- étude à lancer concernant une professionnalisation accrue de la gestion des ressources humaines, avec la constitution, sous l'autorité du département de la Fonction Publique, d'un réseau des responsables de la gestion des ressources humaines dans les administrations et services de l'Etat

### Fonctionnement des services :

- continuation des projets de réforme autour de la gestion par la qualité : CAF / auto-évaluation, enquêtes de satisfaction, chartes d'accueil et chartes de services, sondages d'opinion
- mise en place d'un programme de réduction de la charge administrative pour les usagers





## Le bachelor et la validation des acquis de l'expérience

- majorité des chefs d'administration et d'établissements publics en faveur de l'introduction d'une carrière du bachelor
- **proposition** : inscription de cette nouvelle carrière dénommée carrière supérieure B (la carrière supérieure actuelle devenant alors la nouvelle carrière supérieure A) dans les barèmes de la législation sur les traitements, mais introduction définitive par voie de règlement grand-ducal à la demande du chef d'administration
- classement et évolution de la nouvelle carrière supérieure B par un aménagement allant du début du grade 10 de l'administration (échelon 3 : 266 p.i.) à l'actuel grade 14bis (échelon 10 : 518 p.i.)
- introduction parallèle d'un système de formation continue supplémentaire couplé à un mécanisme de validation des acquis de l'expérience
- possibilité dans ce contexte d'acquérir en cours de carrière, et dans une première étape, un diplôme de master respectivement de bachelor, avec une comptabilisation de l'absence au travail sous forme soit d'un congé-formation et/ou d'une dispense de service de l'ordre de 15%
- accès aux nouvelles carrières, sur la base des nouveaux diplômes acquis, par voie d'examens-concours, avec l'engagement de rester dans l'administration pendant une période d'au moins cinq ans à partir de la nomination définitive dans la nouvelle carrière
- introduction d'un mécanisme de promotion complémentaire à la condition de remplir certains critères qui sont en particulier le fait d'occuper un poste à responsabilités particulières et un minimum d'années de service de vingt ans, ceci en faveur de 10% des effectifs respectifs



## **Les employés et ouvriers de l'Etat, les incohérences techniques, les suppléments et accessoires de traitements, les pensions**

- transposition aux employés et ouvriers de l'Etat des nouvelles mesures de reclassement et de restructuration des carrières, après les décisions prises par le nouveau Gouvernement pour les carrières de fonctionnaires
- computation entière des périodes passées antérieurement à l'engagement auprès de l'Etat et dans le secteur privé, mais pas de computation pour les périodes sans activité professionnelle
- transformation des allongements de grade liés à certaines conditions en échelons normalement accessibles
- fixation de l'allocation de famille sous forme d'un montant unique indépendant du niveau de traitement, lié à la charge effective d'un ou de plusieurs enfants
- réforme du système en vigueur en matière d'attribution des logements de service



## **Les employés et ouvriers de l'Etat, les incohérences techniques, les suppléments et accessoires de traitements, les pensions (suite)**

- initiation d'une étude à large échelle, sur la base de décisions préliminaires à prendre par le Gouvernement pour en fixer l'orientation générale, des différentes sortes d'heures supplémentaires, suppléments de traitement, primes, indemnités extraordinaires, pensionnables ou non, versés avec la rémunération principale ou sur la base de crédits existant dans les différentes administrations, en y incluant les indemnités versées aux administrateurs représentant le Gouvernement dans les conseils d'administration et les indemnités de représentation dans les établissements publics
- maintien du « lissage » (introduit pour la première fois dans la législation pour le reclassement des instituteurs) en faveur des carrières nouvellement à reclasser
- suivi et, le moment venu, mise en œuvre dans le régime des fonctionnaires des mesures destinées à maintenir la viabilité financière du régime de pension général, sur la base de décisions à prendre par le nouveau Gouvernement par rapport aux conclusions du rapport établi par le Groupe de réflexion pension « Rentendësch »



## **La nouvelle structure des carrières : carrières restructurées**

Toutes les carrières existantes de l'Administration, de la Police, de l'Armée et de l'Enseignement ont été restructurées sur la base des éléments suivants, (impossible cependant de les appliquer tels quels aux carrières de la Magistrature)

- réaménagement des carrières planes en carrières hiérarchisées dans l'Administration générale
- maintien des carrières planes dans l'Enseignement et dans la Magistrature
- réorientation du stage, sur la base d'un plan d'insertion professionnelle réformé, par une évaluation plus régulière du stagiaire
- introduction d'un niveau général, en remplacement de l'ex cadre ouvert, et d'un niveau supérieur, en remplacement de l'ex cadre fermé
- maintien des avancements automatiques dans le niveau général
- maintien d'une seule fonction au niveau général et d'une seule fonction au niveau supérieur
- harmonisation des délais d'avancement sur trois ans comme délai minimum entre deux promotions (sauf à défaut d'examen de promotion)



## La nouvelle structure des carrières : carrières restructurées (suite)

- admission au niveau supérieur après un délai minimum de dix ans passé au niveau général (délai de dix ans calculé comme une moyenne d'ancienneté acquise par tous les agents des différentes carrières dans l'ancien cadre ouvert)
- prise en compte d'un paquet « ancienneté – formation – appréciation des compétences sociales et professionnelles » pour les avancements dans le niveau supérieur
- délai minimum de trois ans de nomination dans chaque grade du niveau supérieur (délai encore calculé comme étant la moyenne d'ancienneté acquise dans l'ancien cadre fermé)
- délai minimum de quinze ans pour une nomination au dernier grade de la carrière
- suppression des pourcentages dans les grades supérieurs
- suppression des grades de substitution
- introduction sous forme d'une deuxième filière d'une majoration d'échelon pour les grades du niveau supérieur, à attribuer aux titulaires de postes à responsabilités particulières
- maintien du classement actuel de toutes les carrières supérieures, étant entendu que l'ancienne maîtrise sera remplacée par le nouveau diplôme du « master » à l'accès
- harmonisation de certaines fonctions dirigeantes



## La nouvelle structure des carrières : carrières reclassées

- reclassement avec restructuration d'un nombre limité de carrières sur la base surtout des deux critères de l'évolution des études et de l'évolution des missions et sujétions, mais aussi d'une condition d'ancienneté de service

### Au niveau de l'Administration générale :

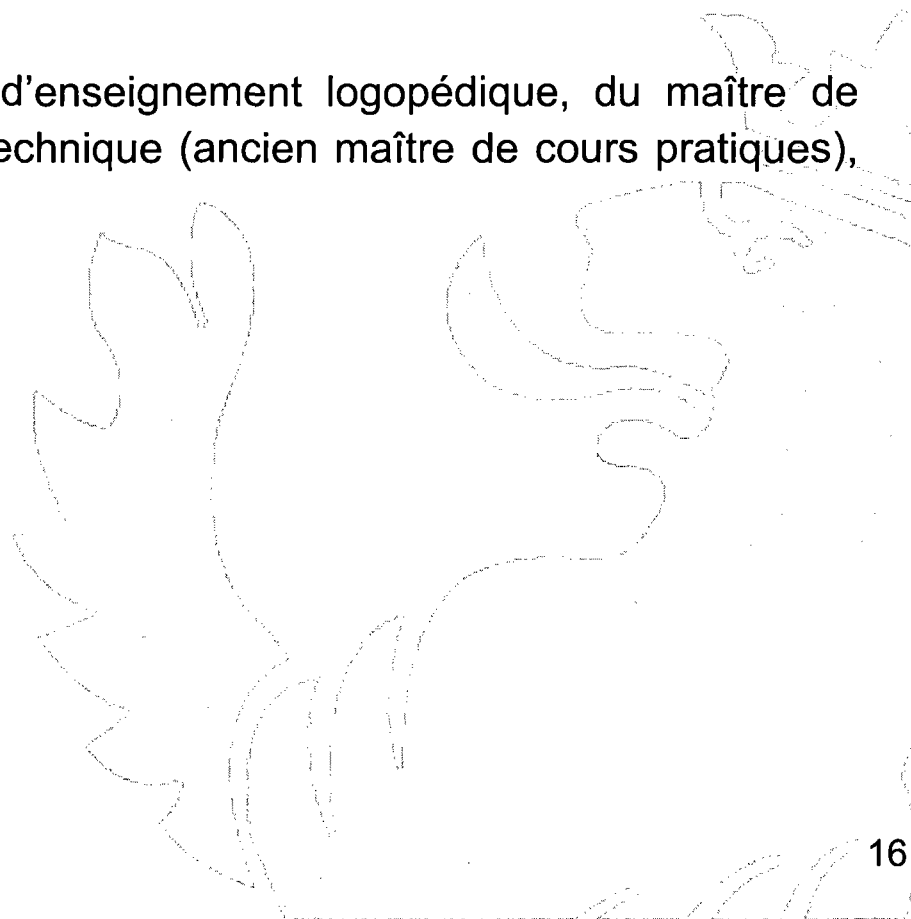
- reclassement des carrières de l'ingénieur-conducteur, du chef de services spéciaux, du conservateur, du pédagogue, du psychologue, du sociologue, de l'archiviste, de l'assistant scientifique, de l'éducateur gradué, de l'ingénieur industriel (anciennement ingénieur-technicien), du bibliothécaire, du cytotechnicien, de l'agent sanitaire, de l'assistant technique médical, de l'éducateur, de l'infirmier, de l'infirmier psychiatrique, de l'expéditionnaire technique avec diplôme de technicien, du préposé des Eaux et Forêts



## La nouvelle structure des carrières : carrières reclassées (suite)

### Au niveau de l'enseignement :

- reclassement des carrières du professeur d'enseignement logopédique, du maître de cours spéciaux, du maître d'enseignement technique (ancien maître de cours pratiques), du contremaître-instructeur





## La budgétisation

- nécessité d'établir un lien en matière de nouvelles dépenses entre le relèvement du point indiciaire comme mesure générale, dans le cadre de négociations salariales à mener en vue d'un nouvel accord salarial, et les mesures sélectives touchant le reclassement de carrières
  - coût total à engendrer par les mesures de reclassement :
    - a. reclassement sur la base de la même valeur d'échelon ou à défaut à la valeur d'échelon immédiatement supérieure à celle atteinte dans le grade d'origine : **1.522.532 euros** (1<sup>ère</sup> année)
    - b. alternative : reclassement au même numéro d'échelon (cf.instituteurs) : **13.348.614 euros** (1<sup>ère</sup> année)
    - c. impact sur les pensions : **70.000 euros**
    - d. consultance : **240.000 euros**
  - impact sur la masse salariale : **14.250.000 euros (+ 16 %)**
- Ce montant constitue cependant un coût hypothétique dans la mesure où il reflète une situation où tous les agents actuellement en place étaient d'une part reclassés dans leur nouvelle carrière à partir de leur engagement, et que d'autre part le parcours professionnel entier dans la nouvelle carrière reclassée a été pris en considération.
- impact sur les employés et ouvriers de l'Etat : à voir au moment où les décisions définitives auront été prises par le Gouvernement en faveur des fonctionnaires de l'Etat
  - coût dans les secteurs assimilés :
    - o approche par pourcentages de variation : **coût total 149.400.000 euros**
    - o approche par pourcentage : **coût total 133.000.000 euros**
    - o approche par carrières types : **coût total 102.000.000 euros**





## La budgétisation (suite)

- abaissement du niveau des rémunérations de début dans toutes les carrières à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 pour les nouveaux entrants permettant ainsi de se rapprocher de nouveau d'un rapport hiérarchique établi en 1963
- nécessité d'établir un lien en matière de nouvelles dépenses à engendrer par les mesures de reclassement proposées, un éventuel relèvement du point indiciaire dans le cadre de négociations salariales à mener en vue d'un nouvel accord salarial, ainsi que les économies à engendrer par l'abaissement des rémunérations de début
- mise en œuvre de l'abaissement des rémunérations de début selon différentes variantes possibles :

### Suppression de la majoration d'indice :

Année	Economie par année
2010	190 000 €
2019	3 820 000 €

### Suppression de la première biennale après un an de service :

Année	Economies par année
2010	- €
2019	8 280 000 €

### Abaissement des rémunérations de début au deuxième échelon du grade de début de carrière:

Année	Economies par année
2010	1 150 000 €
2019	16 380 000 €

### Abaissement des rémunérations de début au premier échelon du grade de début de carrière :

Année	Economies par année
2010	2 220 000 €
2019	31 740 000 €

### Abaissement de la valeur des échelons des différents tableaux indiciaires de 5% :

Année	Economie par année
2010	1 250 000 €
2019	19 030 000 €

### Abaissement de la valeur des échelons des différents tableaux indiciaires de 10% :

Année	Economie par année
2010	2 430 000 €
2019	37 730 000 €