

N° 5950³**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 commerçant¹. 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.

¹ 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 voyages² 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

² <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

