

**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 octobre 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.

**Considérations générales**

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:

- 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 demandent 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.

---

<sup>1</sup> Avis du 18 mai 2009, publié au doc. parl. n° 5950<sup>4</sup>.

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 n° 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 n° 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 I<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 n° 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 n° 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 recourent 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*, n° 44647/98, voir aussi *Z c/ Finlande* du 25 février 1997, voir aussi arrêt du 4 décembre 2008, *S. et Marper c/ Royaume-Uni*, n<sup>os</sup> 30562/04 et 30566/04, part. n° 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 règlements grand-ducaux 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 règlements grand-ducaux 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 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> doit être supprimé alors qu'il ne contient pas de disposition à caractère normatif.

### Article 2 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 n° 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 1<sup>er</sup>, 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 exécuter d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque », faute d'information sur qui ce créateur ou exécuter 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 1<sup>er</sup> (respectivement article 4, paragraphe 2 et article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> (article 20, paragraphe 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> (article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> 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 (1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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 n° 5949 le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès à cet historique.

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>.

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 n° 5949. Une cohérence avec le choix trouvé à propos de cette notion dans le projet de loi n° 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 1<sup>er</sup>, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à propos de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a) en ce qui concerne les « registres diplomatiques et consulaires », qui ne sont pas des termes appropriés et de l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 Luxembourg 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 1<sup>er</sup>, lettre e) du projet de loi n° 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 1<sup>er</sup>, sous la lettre m) du projet de loi n° 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 1<sup>er</sup>, 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 n° 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 n° 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 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, les termes « par une personne mentionnée à l'article 13 » sont superfétatoires 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 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> n'indique pas que la demande en rectification peut aussi être introduite par un curateur, un tuteur, un administrateur légal, administrateur *ad hoc*, un mandataire spécial ou un représentant légal. A la première phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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 n° 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 1<sup>er</sup> 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. n° 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 n° 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 1<sup>er</sup> 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 (1<sup>er</sup> 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 n° 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 n° 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 n° 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 1<sup>er</sup> 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 siégera 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>. 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,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder