

Projet de règlement grand-ducal

déterminant les modèles de cartes d'identité pour les membres des Corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des Organisations internationales ayant leur siège au Luxembourg.

Avis du Conseil d'État

(17 juillet 2015)

Par dépêche du 14 janvier 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et européennes.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints une annexe illustrant et décrivant les différents modèles de cartes diplomatiques et une annexe comprenant la liste des personnes pouvant prétendre à l'émission d'une carte d'identité au titre de l'article 2, paragraphe 3, du projet. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière. Un commentaire des articles faisait défaut.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal soumis à l'examen du Conseil d'État a pour base légale la loi du 7 août 2012 relative à la carte d'identité pour les membres du Corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des Organisations internationales ayant leur siège à Luxembourg.

La loi différencie quatre types de cartes :

a) la « carte diplomatique », dont bénéficient les agents diplomatiques résidents admis à figurer sur la liste du corps diplomatique, les chefs de mission non-résidents accrédités qui en font la demande et les agents des institutions européennes et organisations internationales présentes à Luxembourg dont la liste est déterminée par règlement grand-ducal (article 2) ;

b) la « carte de légitimation-missions diplomatiques », délivrée sur notification de leur arrivée et de leur statut, aux agents administratifs et techniques ainsi qu'aux agents de service non recrutés locaux et travaillant pour les missions diplomatiques résidentes et aux domestiques non recrutés localement qui sont au service privé des agents diplomatiques et agents administratifs (article 3) ;

c) la « carte de légitimation-Institutions européennes et Organisations internationales », délivrée, sur notification de leur arrivée et de leur statut, aux fonctionnaires et agents de ces organismes, cette carte pouvant également être délivrée aux domestiques privés, non recrutés localement,

qui sont au service d'un agent à statut diplomatique d'une institution européenne ou organisation internationale (article 4) ;

d) la « carte consulaire », délivrée à tout membre du corps consulaire honoraire jouissant d'un *exequatur* au Luxembourg (article 9).

Le bénéfice des différentes cartes, à l'exception de la carte consulaire, est – à certaines conditions – étendue aux conjoint et enfants des personnes visées principalement (articles 5 et 6).

Les cartes diplomatiques et les cartes de légitimation sont destinées à attester le statut de leur titulaire. Le « Code frontières Schengen »¹ permet, après une notification du modèle de la carte à la Commission européenne, aux titulaires de telles cartes de bénéficier, dans l'ensemble de l'espace Schengen, de la facilité prévue à l'article 4.3 de l'Annexe VII de ce code : « *Les membres accrédités des missions diplomatiques et des représentations consulaires et leur famille peuvent entrer sur le territoire des États membres sur présentation de la carte visée à l'article 19, paragraphe 2, accompagnée du document permettant le franchissement de la frontière* ».

La carte consulaire ne confère pas de tel privilège aux consuls honoraires. Elle est destinée à faciliter le travail consulaire en relation avec les autorités luxembourgeoises, notamment lors de visites en prison, au Centre de rétention ou à l'hôpital qu'un consul honoraire est susceptible d'effectuer.

Le législateur de 2012 a laissé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer par la voie d'un règlement grand-ducal i) la liste des agents des institutions européennes et des organisations internationales présentes à Luxembourg qui jouissent du statut diplomatique et se voient dès lors délivrer une carte diplomatique et ii) le modèle des cartes diplomatique, de légitimation et consulaire.

Le Conseil d'État constate que le projet de règlement qui lui est soumis va au-delà de ces deux habilitations expresses, puisqu'il vise également à encadrer le traitement de données en rapport avec l'émission des cartes moyennant la création d'un registre des cartes diplomatiques, de légitimation et consulaires. La légalité des dispositions afférentes sera examinée lors de l'examen de l'article 2 du projet.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le Conseil d'État juge inopportun d'écrire que les cartes diplomatiques, de légitimation et consulaires seront délivrées « sur base des données du registre des cartes diplomatiques, de légitimation et consulaires ».

¹ Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), modifié en dernier par le Règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013.

La formule proposée pourrait en effet faire croire que le registre en question est un registre officiel faisant foi, alors qu'il ne s'agit en réalité que d'un instrument destiné simplement à faciliter l'établissement des cartes.

Les conditions d'émission des cartes découlent de la loi et elles sont en rapport avec la situation effective des personnes concernées au moment déterminant. Les données, éventuellement périmées, figurant dans le système informatique ne sauraient prévaloir.

Article 2

L'article 2 du projet de règlement prévoit la mise en œuvre d'un traitement de données relatif aux cartes diplomatiques, de légitimation et consulaires.

Le Conseil d'État estime que le traitement des données dont il est question peut avoir lieu en observant le cadre tracé par la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et que l'article sous examen n'est pas indispensable.

Cette appréciation est confortée par le constat que le Ministère des affaires étrangères et européennes dispose déjà, à l'heure actuelle, d'une autorisation de la Commission nationale pour la protection des données portant sur un traitement de données qui semble tout à fait comparable. La Commission nationale pour la protection des données mentionne en effet dans un avis qu'elle a rendu le 14 juillet 2014 sur une précédente version du projet de règlement que *« la Commission nationale a accordé une autorisation en date du 13 décembre 2013 au ministère des Affaires étrangères, Direction du Protocole, sur base de l'article 14 de la loi du 2 août 2002. Cette autorisation portait sur un traitement de données, y compris biométriques, ayant pour finalité la confection, la vérification technique et la délivrance de cartes diplomatiques, de cartes de légitimation et de cartes consulaires, ainsi que la gestion y afférente »*².

Le droit de consulter certaines des données du registre national des personnes physiques prévu au paragraphe 4 peut quant à lui être accordé par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative selon la procédure prévue aux articles 5 et suivants du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Le paragraphe 4 de l'article sous examen est donc également superflu.

Le Conseil d'État suggère donc de renoncer à l'article 2 et de suivre les procédures de droit commun résultant des lois précitées du 2 août 2002 et du 19 juin 2013.

Si les auteurs du texte décident de suivre le Conseil d'État dans sa suggestion, le Conseil d'État rappelle qu'il faudra par ricochet compléter le préambule. Par ailleurs, il faudra également ajouter aux endroits occurrents, d'une part, le ministre de la Fonction publique et de la Réforme

² Dans la mesure où cet avis ne figurait pas parmi les documents soumis au Conseil d'État, ce dernier doit ici se fier à la copie officieuse de l'avis en question, disponible sur le site de la Commission nationale pour la protection des données (www.cnpd.public.lu).

administrative et, d'autre part, le ministre des Communications et des Médias.

Article 3

L'article 3 du projet de règlement décrit les informations qui figurent au *recto* et au *verso* des cartes diplomatiques, cartes de légitimation et cartes consulaires.

Le projet qualifie erronément ces informations de « données à caractère personnel ». En effet, des informations comme le type de carte, son numéro de série ou les dates de validité ne constituent manifestement pas des données personnelles relatives au porteur de la carte.

Par ailleurs, en visant « les cartes d'identité pour les membres des corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des organisations internationales ayant leur siège au Luxembourg », l'article introduit une terminologie qui diverge de celle de la loi.

Le Conseil d'État propose de rédiger l'alinéa 1^{er} de l'article 3 comme suit :

« Les cartes délivrées en application de la loi du 7 août 2012 relative à la carte d'identité pour les membres des Corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des Organisations internationales ayant leur siège au Luxembourg renseignent : (...) »

Article 4

L'article 4 du projet de règlement renvoie à l'Annexe II du projet de règlement qui dresse la liste des fonctions dont les titulaires peuvent prétendre à la délivrance d'une carte diplomatique.

Le Conseil d'État suggère de donner à cet article une teneur à la fois plus élégante et plus proche de la terminologie employée à l'article 2, point 3, de la loi précitée du 7 août 2012 :

« **Art. 4.** La liste des agents des institutions européennes et des organisations internationales au Luxembourg pouvant prétendre à la délivrance d'une carte diplomatique figure à l'Annexe II du présent règlement ».

Article 5

L'article 5 du projet de règlement vise, semble-t-il, à assurer le maintien en vigueur des cartes d'identité pour les membres du corps diplomatique émises antérieurement.

D'après le projet de règlement, ces cartes doivent rester valables « pour la durée pour laquelle elles ont été émises », mais uniquement « pour autant que les conditions prescrites pour la délivrance (...) sont remplies ».

Le Conseil d'État déplore l'imprécision terminologique du texte qui lui est soumis. Le projet sous examen vise en effet les « cartes d'identité pour les membres du corps diplomatique résident et les agents de l'Union européenne et des organisation internationales ayant leur siège au Luxembourg », alors que

selon la liste des titres de séjour visés à l'article 2, paragraphe 15, du règlement (CE) n° 562/2006³, les documents pertinents émis par le Grand-Duché de Luxembourg portent les appellations suivantes :

- « Carte diplomatique »⁴,
- « Titre de légitimation délivré au personnel des institutions et organisations internationales établies au Luxembourg, visé par le ministère des Affaires étrangères », et
- « Titre de légitimation délivré par le ministère des affaires étrangères au personnel administratif et technique des ambassades ».

Il faut manifestement viser avec précision les pièces d'identité devant rester en vigueur.

Le Conseil d'État se demande aussi si toutes les cartes diplomatiques portent une date de validité. L'article 3 du règlement grand-ducal du 13 mars 1954 prévoit le contraire (« *la carte diplomatique est valable aussi longtemps que son détenteur réunit les conditions prescrites* ») et une mention idoine figure d'ailleurs sur le modèle de carte en usage jusqu'ici⁵ qui ne comporte d'ailleurs pas d'espace destiné à recueillir une date limite de validité.

Le Conseil d'État regrette que les conditions auxquelles est subordonnée la validité des cartes ne soient pas reprises dans le texte lui-même.

Il propose de donner la teneur suivante à l'article 5 :

« **Art. 5.** Les cartes diplomatiques et les titres de légitimation délivrés au personnel des institutions et organisations internationales établies au Luxembourg émis avant la date d'entrée en vigueur du présent règlement restent valables jusqu'à la date de fin de validité y exprimée ou, à défaut d'indication d'une date de fin de validité, pendant cinq ans à compter de leur date de délivrance, à condition que leur détenteur continue d'occuper les fonctions qui ont justifié leur délivrance. »

Article 6

Sans observation.

Article 7

La formule proposée par les auteurs du projet de règlement de remettre l'entrée en vigueur du futur règlement à une date qui se situe « au plus tard six mois après sa publication au Mémorial » est incompatible avec le principe de la sécurité juridique. L'on ne sait en effet pas de quoi dépendra finalement l'entrée en vigueur, de sorte que celle-ci est (et demeurera) incertaine.

Il convient de fixer une date ou un délai d'entrée en vigueur précis, sinon de supprimer cet article et d'appliquer le droit commun.

³ Liste des titres de séjour visés à l'article 2, paragraphe 15, du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), Journal officiel n° C 247 du 13/10/2006.

⁴ Si l'intitulé du règlement grand-ducal du 13 mars 1954 relatif à la carte d'identité pour les membres du corps diplomatique évoque bien une « carte d'identité pour les membres du corps diplomatique » le texte réglementaire en lui-même parle seulement de la « carte diplomatique ».

⁵ <https://sif-gid.ibz.be/FR/luxembourg.aspx>

Article 8

Sans observation.

Annexe I

L'Annexe I comporte à la première page une série d'explications sur le format de la carte diplomatique, le matériel employé et les caractéristiques de sécurité de cette carte. Le Conseil d'État suppose que ces caractéristiques s'appliquent aussi aux cartes de légitimation et consulaire, même en absence d'une précision.

Dans la mesure où les différents modèles de cartes portent la photo d'une personne de sexe féminin, il conviendrait d'utiliser un prénom féminin sur chacune des illustrations. Ce n'est malheureusement pas le cas. Le prénom « Jeanne » figure bien au *recto* du modèle de la carte diplomatique et du modèle de la carte de légitimation, mais au *verso* des deux illustrations de carte, la zone MRZ renseigne « SPECIMEN<<JEAN<< ». Le même prénom masculin figure par ailleurs sur les deux faces du modèle de carte consulaire, alors que la photo est clairement celle d'une personne du sexe féminin.

Concernant le modèle de carte consulaire, le Conseil d'État note qu'il renseigne la qualité du détenteur comme « Consul », alors même que, selon la loi, cette carte est exclusivement destinée aux consuls honoraires. Il convient en tout état de cause d'utiliser la terminologie correcte, alors que les consuls honoraires relèvent d'un régime spécifique découlant du chapitre III. de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

Annexe II

Le Conseil d'État propose de modifier le titre de cette annexe comme suit :

« Liste des fonctions auprès des Institutions européennes et des Organisations internationales au Luxembourg visées à l'article 2, point 3 de la loi du 7 août 2012 relative à la carte d'identité pour les membres du Corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des Organisations internationales ayant leur siège à Luxembourg ».

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Il y a lieu d'ajouter un point final à l'intitulé.

Si l'article 2 du projet de règlement est maintenu, il conviendrait de modifier l'intitulé pour indiquer que son objet dépasse la seule détermination des modèles de cartes d'identité. Ceci pourrait se faire en ajoutant par exemple les mots « et créant un registre national des cartes diplomatiques, de légitimation et consulaires ».

Préambule

À la suscription, il convient d'écrire « Grand-Duc de Luxembourg ».

La référence à la loi qui sert de fondement légal au projet de règlement grand-ducal sous avis n'est pas à écrire en caractères italiques. Par ailleurs, il suffit de se référer aux articles 2 et 11, sans préciser qu'il s'agit du point 3 de l'article 2.

La référence à la fiche financière figurant au troisième visa est inusuelle et donc à biffer.

Finalement, il échet d'écrire « Notre Ministre des Affaires... », « Notre Ministre des Finances », et « Gouvernement en conseil ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'écrire « ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions » ou « Ministre des Affaires étrangères et européennes ».

Le mot « annexe » est, dans ce contexte, à écrire avec une lettre « A » majuscule.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'énumération au point 2 est à réviser en utilisant les lettres de a) à e).

Article 4

Il y a lieu d'écrire « annexe » avec une lettre « A » majuscule.

Articles 5 à 7

Sans observation.

Article 8

Il convient d'écrire « Notre Ministre des Affaires... » et « Notre Ministre des Finances ».

Annexe I

Sans observation.

Annexe II

Le Conseil d'État relève que l'emploi des majuscules dans les titres de fonctions varie. Par exemple on trouve « Vice-président » pour la Cour de Justice et « Vice-Président » pour la banque européenne d'investissements. Pour le Tribunal de l'Union et le Tribunal de la Fonction publique,

« Président du Tribunal » semble se justifier, mais non « président de Chambre ». L'ensemble de la liste des ayants droit est à revoir dans ce sens.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 17 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker