

Projet de loi

relative à la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation et portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Avis du Conseil d'État

(15 juin 2021)

Par dépêche du 30 novembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre délégué à la Digitalisation.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que du texte coordonné de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques que le projet de loi sous revue vise à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement du 22 décembre 2020 et du 7 mai 2021. L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 3 février 2021.

Les avis de la Chambre des salariés et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Par dépêche du 3 décembre 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a encore saisi le Conseil d'État d'un amendement gouvernemental au projet de loi sous rubrique.

Pour l'examen du texte en projet, le Conseil d'État se basera sur le texte coordonné joint à l'amendement gouvernemental du 3 décembre 2020.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique entend principalement mettre en œuvre, à travers des modifications de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, les dispositions du règlement (UE)

2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation, ci-après le « règlement (UE) 2019/1157 », règlement qui sera applicable à partir du 2 août 2021.

Les modifications en rapport avec la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 ont plus spécifiquement trait aux données renseignées sur la carte d'identité. Celle-ci devra ainsi intégrer sur un support de stockage hautement sécurisé, outre l'image faciale du titulaire de la carte, deux empreintes digitales dans des formats interopérables. Elles visent, par ailleurs, également à prévoir, conformément à la faculté offerte par le règlement (UE) 2019/1157, une exemption au profit des enfants de moins de douze ans en ce qui concerne la fourniture d'empreintes digitales.

Le projet de loi sous revue vise toutefois également à apporter deux modifications au texte de la loi précitée du 19 juin 2013 qui n'ont aucun lien avec la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 et qui concernent :

- la suppression des données concernant la résidence habituelle stockées sur la puce électronique de la carte d'identité, ce qui permettra d'éviter que le titulaire de la carte identité ne doive demander une nouvelle carte d'identité à chaque fois qu'il change d'adresse, ainsi que
- l'introduction de la possibilité du recours à des dispositifs informatiques constituant une solution alternative aux signatures électroniques en vue de la formulation, par voie électronique, de demandes de communication ou de rectification de données inscrites sur les registres national ou communal.

Finalement, certaines modifications ont, quant à elles, pour objet de corriger des erreurs d'ordre légistique.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue vise à modifier l'article 3 de la loi précitée du 19 juin 2013 en vue de corriger, d'une part, une erreur de frappe et, d'autre part, de modifier la liste des données biométriques à collecter en vue de l'établissement d'une carte d'identité, en complétant le renvoi effectué à l'article 12 de la même loi par une référence à la lettre h) de l'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article en question qui visera à l'avenir « les deux empreintes digitales du titulaire », ceci d'après le commentaire de l'article, avec l'objectif de mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/1157 et « [...] afin de garantir que [la carte d'identité] appartienne véritablement à son détenteur ».

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que les modifications prévues à l'article sous examen ne correspondent pas à celles qui figurent dans le texte coordonné de la loi précitée du 19 juin 2013 joint au projet de loi sous rubrique. Ainsi, il y a lieu de viser correctement, au

niveau du texte coordonné de l'article 3, alinéa 3, *in fine* le « paragraphe 2, alinéa 3, lettre h) ».

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

Article 2

L'article sous revue entend modifier l'article 12, paragraphe 2, de la loi précitée du 19 juin 2013 qui énumère les données sur base desquelles la carte d'identité est établie.

Les points 1° et 3° corrigent respectivement un renvoi et une faute de ponctuation. Ils n'appellent pas d'observation.

Quant au point 2°, il vise à supprimer la lettre f) figurant à l'alinéa 3 qui prévoit que la carte d'identité contient, au titre des informations uniquement lisibles de manière électronique, la résidence habituelle du titulaire ou une adresse de référence telle que visée à l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013. Cette suppression constitue, selon les auteurs du projet de loi, une mesure de simplification administrative et tient compte des demandes du secteur communal qui a critiqué l'inscription de l'adresse du titulaire sur la carte d'identité vu qu'elle oblige le titulaire de la carte de la renouveler à chaque déménagement. Toujours selon les auteurs du projet de loi, l'inscription de la résidence habituelle ne s'imposerait par ailleurs plus, étant donné que les autorités compétentes disposent d'un accès au registre national des personnes physiques leur permettant de vérifier les adresses des personnes. Le Conseil d'État note que la suppression de l'information visée ne pose pas problème par rapport au droit européen, le règlement (UE) 2019/1157 ne mentionnant pas l'adresse du titulaire parmi les informations qui doivent figurer sur la carte d'identité.

Les points 4° et 5° ont, quant à eux, pour objet de mettre en œuvre l'article 3 du règlement (UE) 2019/1157.

Ainsi, le point 4° prévoit de compléter l'article 12, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi précitée du 19 juin 2013 qui énumère les éléments de la carte d'identité accessibles de manière électronique, par une nouvelle lettre h) précisant que la carte en question doit également contenir deux empreintes digitales du titulaire, ceci conformément à l'article 3, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/1157 qui prévoit notamment que « [l]es cartes d'identité intègrent un support de stockage hautement sécurisé qui contient une image faciale du titulaire de la carte et deux empreintes digitales dans des formats numériques interopérables ».

Le point 5° met en œuvre une discrétion nationale, l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/1157 autorisant les États à prévoir une dérogation au profit des enfants de moins de douze ans quant à l'obligation de fournir leurs empreintes digitales. L'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/1157 prévoit en outre que les enfants de moins de six ans, de même que les personnes « dont il est physiquement impossible de relever les empreintes digitales », sont en tout état de cause exemptés de l'obligation de donner leurs empreintes.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

Article 3

L'article 3, tel qu'introduit par l'amendement gouvernemental du 3 décembre 2020, entend compléter l'article 15 de la loi précitée du 19 juin 2013 par un nouveau paragraphe *2bis* afin de mettre en œuvre l'article 4, paragraphe 3, du règlement (UE) 2019/1157 qui prévoit que « [l]orsqu'aucun des doigts du demandeur ne peut temporairement faire physiquement l'objet d'un relevé d'empreintes digitales, les États membres délivrent une carte d'identité d'une durée de validité égale ou inférieure à douze mois ». En l'occurrence, une mise en œuvre du règlement européen par le législateur national est indiquée dans la mesure où ce dernier est invité à déterminer la durée de validité de la carte d'identité dans l'hypothèse visée. Les auteurs du projet de loi ont choisi de fixer cette durée à douze mois.

La disposition ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du Conseil d'État.

Articles 4 et 5

Les articles 4 et 5 visent à compléter les articles 36 et 37 de la loi précitée du 19 juin 2013 qui permettent à toute personne dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national ou communal d'exercer le droit de consulter et d'obtenir communication des données qui la concernent.

Il s'agit en l'occurrence de prévoir, à côté des dispositifs permettant d'introduire la demande de communication ou de rectification de données par voie électronique moyennant un système qui comporte une signature électronique avancée sur base d'un certificat qualifié, la possibilité d'introduire la demande « grâce à un dispositif informatique qui garantit l'identité du demandeur et l'authenticité de la demande ». Le Conseil d'État constate qu'il s'agit, en l'espèce, de démarches portant sur des données sensibles et qu'il conviendra, par conséquent, de garantir, dans le cadre de l'utilisation de ces dispositifs alternatifs aux dispositifs basés sur la signature électronique avancée, un niveau de sécurité approprié compte tenu précisément du caractère sensible de ces données.

En ce qui concerne la formulation de la disposition en question, le Conseil d'État suggère d'écrire, tant à l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, qu'à l'article 37, paragraphe 1^{er}, alinéa 2 :

« Une demande introduite par voie électronique doit soit comporter une signature électronique avancée sur base d'un certificat qualifié, soit être soumise ~~grâce à un~~ par le biais d'un dispositif informatique qui garantit l'identité du demandeur et l'authenticité de la demande. »

Articles 6 et 7

Les modifications prévues aux articles 6 et 7 visent à corriger à l'article 46, alinéa 1^{er}, et à l'article 53 de la loi précitée du 19 juin 2013 la référence à la loi en question.

Le Conseil d'État ne formule pas d'observations.

Article 8

L'article 8 prévoit que les dispositions visant à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/1157 précité entrent en vigueur le 2 août 2021, date d'applicabilité du règlement en question. Les autres dispositions du projet de loi entreront en vigueur selon les règles ordinaires.

Les auteurs de la loi en projet ont toutefois omis de mentionner l'article 3 du projet de loi qui a été introduit à travers un amendement gouvernemental et qui vise, au même titre que les dispositions citées à l'article sous revue, à mettre en œuvre le règlement (UE) 2019/1157. Par conséquent, l'article sous revue est à compléter sur ce point.

Le Conseil d'État relève encore que le projet de loi sous revue ne comporte pas de dispositions transitoires réglant le sort de la validité des cartes d'identité en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, étant donné que le règlement (UE) 2019/1157, qui est directement applicable, comporte d'ores et déjà, en son article 5, un dispositif transitoire qui est libellé comme suit : « Les cartes d'identité qui ne satisfont pas aux exigences énoncées à l'article 3 cessent d'être valides à leur expiration ou au plus tard le 3 août 2031, la date retenue étant la date la plus proche ».

Le Conseil d'État note que le texte en question comporte une ambiguïté en ce qu'il suggère, de par sa rédaction, que les États membres auraient, dans l'un des cas de figure évoqués par le texte, une certaine latitude pour avancer la date du 3 août 2031 visée par le règlement, les cartes d'identité cessant d'être valides « au plus tard » le 3 août 2031. Le Conseil d'État constate cependant que, dans ses versions anglaises et allemandes, le texte du règlement (UE) 2019/1157 précité écarte, à ce niveau, toute marge d'appréciation pour les États membres¹.

Le Conseil d'État peut dès lors marquer son accord avec la façon de procéder des auteurs du projet de loi sur ce point.

Le Conseil d'État ne formule pas d'autres observations.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Le Conseil d'État tient à attirer l'attention des auteurs sur le fait que les modifications qu'il s'agit d'apporter à un même alinéa sont à regrouper sous une seule disposition. Il n'est dès lors pas nécessaire de reprendre chaque modification relative à un même alinéa sous un numéro distinct.

S'il est en outre peu approprié de remplacer une disposition en son intégralité lorsqu'il ne s'agit que d'un changement textuel mineur, il convient toutefois de remplacer une phrase, un article ou un paragraphe dans son

¹ Version allemande : „Personalausweise, die den Anforderungen des Artikels 3 nicht entsprechen, verlieren ihre Gültigkeit mit Ablauf ihrer Gültigkeitsdauer oder am 3. August 2031, je nachdem, welcher Zeitpunkt früher eintritt.“

Version anglaise : “Identity cards which do not meet the requirements set out in Article 3 shall cease to be valid at their expiry or by 3 August 2031, whichever is earlier.”

intégralité lorsque plusieurs mots dans une phrase, voire plusieurs passages de texte à travers un article ou un paragraphe sont à remplacer ou à ajouter.

Il y a lieu de noter que les modifications effectuées dans le seul but d'apporter des améliorations au niveau de la typographie du texte sont à écarter.

Intitulé

L'intitulé ne doit pas induire en erreur sur le contenu du dispositif. Par conséquent, il convient d'éviter de donner à l'acte modificatif un intitulé qui pourrait faire croire qu'il revêt un caractère autonome. Partant, il est suggéré de reformuler l'intitulé du projet de loi comme suit :

« Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en vue de la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1157 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif au renforcement de la sécurité des cartes d'identité des citoyens de l'Union et des documents de séjour délivrés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille exerçant leur droit à la libre circulation ».

Article 1^{er}

Le Conseil d'État renvoie à son observation générale ci-avant et propose de restructurer et de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 1^{er}.** À l'article 3, alinéa 3, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, les termes « l'article 12, paragraphe 2, lettres i) et j) » sont remplacés par les termes « l'article 12, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, lettres i) et j) et alinéa 3, lettre h) ». »

Article 2

Au point 1^o, il y a lieu de supprimer les termes « entre les termes « lettre i) du présent » et les termes « , lisibles de manière électronique » », car superflus. Tout en renvoyant aux observations générales, le Conseil d'État propose de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 12, paragraphe 2, de la même loi, sont apportées les modifications suivantes :

1^o À l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, le terme « paragraphe » est remplacé par le terme « alinéa » ;

2^o L'alinéa 3 est modifié comme suit :

a) La lettre f) est supprimée ;

b) À la lettre g), [...] ;

c) Il est ajoutée une nouvelle lettre h) ayant la teneur suivante : « h) [...] » ;

3^o Il est ajouté un nouvel alinéa 5 ayant la teneur suivante : « [...] ». »

Article 3

Le texte du paragraphe *2bis* à insérer est à faire précéder par son numéro « (2bis) ».

Articles 4 et 5

Au vu des observations générales, les articles 4 et 5 sont à reformuler comme suit :

« **Art. 4.** À l'article 36, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi, la dernière phrase est remplacée comme suit :

« Une demande introduite par voie électronique doit soit comporter une signature électronique avancée sur base d'un certificat qualifié, soit être soumise grâce à un dispositif informatique qui garantit l'identité du demandeur et l'authenticité de la demande. »

Art. 5. À l'article 37, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de la même loi, la dernière phrase est remplacée comme suit :

« Une demande introduite par voie électronique doit soit comporter une signature électronique avancée sur base d'un certificat qualifié, soit être soumise grâce à un dispositif informatique qui garantit l'identité du demandeur et l'authenticité de la demande. » »

Articles 5 et 6

Le terme « introduits » est à remplacer par le terme « insérés ».

Article 7

Les termes « , de la même loi, » sont à ajouter avant les termes « entrent en vigueur ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 15 juin 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz