CONSEIL D'ÉTAT
==========
N° CE : 62.228
N° dossier parl. : 8583

Projet de loi

relative à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique et portant mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique et modifiant la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

---

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

En vertu de l'arrêté du 14 juillet 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Digitalisation.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, le texte du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique, ci-après « règlement (UE) 2024/1183 », le texte d'une série de règlements d'exécution y afférents, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 21 novembre 2025 ainsi que 8 juillet et 5 octobre 2026.

Par dépêche du 26 octobre 2026, le Premier ministre a saisi le Conseil d'État d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre à la Digitalisation. Ces amendements feront l'objet d'un avis complémentaire de la part du Conseil d'État.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen s'inscrit dans le prolongement du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques[1], qui entendait conférer une base légale à un projet pilote visant à anticiper la mise en œuvre du règlement européen sur l'identité numérique précité.

[1] Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques (doc. parl. n° 8168).

Dans son avis du 21 mai 2024 relatif à ce projet, le Conseil d'État avait relevé que le dispositif proposé demeurait en deçà des exigences découlant du règlement (UE) 2024/1183 et avait, dans cette perspective, estimé « opportun de prévoir un cadre légal complet qui permettra le déploiement effectif du portefeuille conformément aux modalités prévues par le règlement (UE) 2024/1183 précité ». Les auteurs ayant renoncé au projet pilote prémentionné, le projet de loi sous rubrique vise désormais la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1183 et, à plus forte raison, du cadre européen relatif au portefeuille européen d'identité numérique, en organisant notamment les modalités de sa fourniture, de sa gestion et de son utilisation ainsi que l'enregistrement des parties utilisatrices.

Examen des articles

Article 1er

Le paragraphe 1er prévoit que la loi en projet a pour objet de mettre en place le portefeuille européen d'identité numérique, tel que visé par le règlement (UE) 2024/1183, lequel modifie, à cette fin, le règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, ci-après « règlement (UE) n° 910/2014 ».

Comme la disposition se borne à faire état de l'objectif de la loi en projet, elle est dénuée de valeur normative supplémentaire et le Conseil d'État en demande la suppression.

Le deuxième paragraphe de l'article 1er en projet prévoit que les termes et expressions définis à l'article 3 du règlement (UE) n° 910/2014 ont la même signification dans la loi en projet.

Le Conseil d'État relève que cette disposition est superfétatoire et dépourvue de valeur normative. Les termes définis par un règlement européen ont la portée qui leur est conférée par le droit de l'Union et s'imposent comme tels en droit national. Il n'y a, dès lors, pas lieu de prévoir dans la loi nationale que les termes définis par le règlement (UE) n° 910/2014 ont la même signification dans la loi en projet. Le Conseil d'État en demande, partant, la suppression.

Article 2

Paragraphe 1er

Dans un souci de simplification rédactionnelle, le Conseil d'État suggère de reformuler le paragraphe 1er comme suit :

> « Le Centre des technologies de l'information de l'État, ci-après « CTIE »~~, est désigné comme organisme chargé de fournir et~~ fournit la solution nationale du portefeuille européen d'identité numérique, ci-après « le portefeuille », ~~« le fournisseur »~~ conformément à l'article 5*bis*, paragraphe 1er du règlement (UE) n° 910/2014~~. Aux fins de la présente loi, la solution nationale du portefeuille européen d'identité numérique est dénommée ci-après « le portefeuille ».~~ »

En vue d'assurer la cohérence terminologique du dispositif, le Conseil d'État demande de remplacer, dans la suite du texte, le terme « fournisseur » par celui de « CTIE ».

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article sous avis désigne l'Office luxembourgeois d'accréditation et de surveillance, ci-après « OLAS », comme organisme chargé de l'accréditation des organismes de certification, conformément à l'article 9, paragraphe 1er du règlement d'exécution (UE) 2024/2981 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la certification des portefeuilles européens d'identité numérique. Le Conseil d'État note que ledit organisme a déjà fait l'objet d'une désignation à travers l'article 5, paragraphe 1er, de la loi modifiée du 4 juillet 2014 portant réorganisation de l'ILNAS. Le commentaire de cette disposition précise d'ailleurs que « conformément à l'article 4 du règlement 765/2008/CE, l'OLAS est désigné comme l'unique organisme d'accréditation au Luxembourg ». Le Conseil d'État suggère aux auteurs de reformuler la disposition sous avis en renvoyant à la désignation effectuée à l'article 5, paragraphe 1er, de la loi précitée du 4 juillet 2014.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphes 4 et 5

Aux paragraphes 4 et 5, le Conseil d'État relève que la désignation d'un membre du Gouvernement se fait de préférence en ayant recours à la formulation « le ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions ».

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État comprend que la mission de point de contact unique visée à l'article 46*quater* du règlement (UE) n° 910/2014 s'inscrit dans les attributions du ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions, telles qu'elles résultent du règlement interne du Gouvernement, qui lui confie notamment « la coordination et le suivi de la politique transversale en matière de services électroniques d'identification, d'authentification et de confiance (eIDAS) ».

Paragraphe 6

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 décembre 2025 portant création du Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données, la dénomination « Commissariat du gouvernement à la protection des données auprès de l'État » a été remplacée par celle de « Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données ». Le Conseil d'État demande par conséquent de rectifier l'erreur de nom.

Paragraphes 7 et 8

Sans observation.

Article 3

Paragraphe 1er

Le Conseil d'État relève que les utilisateurs auxquels le CTIE fournit les données d'identification personnelle ne sont identifiés qu'au paragraphe 2. Dans un souci de cohérence et de lisibilité, il suggère de préciser, au paragraphe 1er, que le CTIE fournit les données d'identification personnelle « aux utilisateurs visés au paragraphe 2 ».

Paragraphe 2

Sans observation.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit que les données d'identification personnelle des utilisateurs personnes physiques sont fournies par le CTIE sur la base d'un accès direct au registre national des personnes physiques. Le Conseil d'État rappelle que l'article 5*bis*, paragraphe 5, lettre f), du règlement n° 910/2014, dans sa teneur modifiée, exige que les données d'identification personnelle disponibles dans le schéma d'identification électronique dans le cadre duquel le portefeuille est fourni représentent de manière univoque la personne concernée. Le paragraphe 11 du même article impose que le portefeuille soit fourni dans le cadre d'un schéma d'identification électronique de niveau de garantie élevé.

Cette dernière exigence est précisée à l'article 3, paragraphe 7, du règlement d'exécution (UE) 2024/2977 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données d'identification personnelles et les attestations électroniques d'attributs délivrés aux portefeuilles européens d'identité numérique, qui prévoit une vérification préalable de l'identité de l'utilisateur conformément aux exigences applicables à ce niveau de garantie. Or, l'article 4, paragraphe 2, alinéa 1er, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques distingue les données dont le registre national garantit l'exactitude sur la base de pièces justificatives de celles qui y sont traitées comme « purement informatives ».

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se demande si les données visées par les paragraphes 4 et 5 du même article constituent exclusivement des données enregistrées sur base de pièces justificatives dont l'exactitude est vérifiée ou si elles englobent également les données « purement informatives », telles que visées par la loi précitée du 19 juin 2013. Il recommande de préciser le texte sur ce point.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État relève que la notion de « données d'identification personnelle » est déjà encadrée par l'article 3, point 3), du règlement (UE) n° 910/2014 ainsi que par l'article 3, paragraphe 3, et l'annexe du règlement d'exécution (UE) 2024/2977.

Afin de mieux faire ressortir que la disposition sous examen détermine la source des données servant à renseigner les attributs d'identification personnelle concernés, il propose de libeller le paragraphe 4, alinéa 1er, comme suit :

> « (4) Pour la fourniture des données d'identification personnelle conformément au règlement d'exécution (UE) 2024/2977 précité, le CTIE renseigne les attributs relatifs aux nom, prénoms, date et lieu de naissance et à la nationalité à partir des données inscrites au registre national des personnes physiques en vertu de l'article 5, paragraphe 2, lettres a), d) et f), de la loi modifiée du 19 juin 2013 précitée. »

En ce qui concerne la deuxième phrase, il y a lieu d'omettre le bout de phrase « afin de garantir que les données […] représentent de manière univoque la personne physique » qui est purement descriptif et sans plus-value normative.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 prévoit que les données d'identification personnelle des utilisateurs personnes morales sont fournies par le CTIE sur la base d'un accès direct au répertoire général. Selon le commentaire de cette disposition, ce répertoire garantit l'authenticité des données d'identification des personnes morales.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur les garanties qu'offre le répertoire général compte tenu des exigences qui découlent de l'article 5*bis*, paragraphe 5, lettre f), du règlement (UE) n° 910/2014, dans sa teneur modifiée, et plus particulièrement celle qui requiert que les données d'identification personnelle représentent de manière univoque la personne concernée. Il rappelle également que le paragraphe 11 du même article exige que le portefeuille soit fourni dans le cadre d'un schéma d'identification électronique de niveau de garantie élevé et que l'article 3, paragraphe 7, du règlement d'exécution (UE) 2024/2977 prévoit une vérification préalable de l'identité de l'utilisateur conformément aux exigences applicables à ce niveau de garantie.

À cet égard, le Conseil d'État relève que l'exposé des motifs du projet de loi n° 8680 relatif à l'identification des entreprises et au registre national des identifiants numériques d'entreprise[2] fait état de plusieurs insuffisances remettant en question la fiabilité des données provenant du répertoire général : « Chaque administration peut aujourd'hui créer librement des entités dans le répertoire général, entraînant une prolifération de doublons ou d'incohérences dans l'identification. Les analyses menées par le Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) ont mis en évidence une qualité dégradée des données : erreurs dans les dénominations, absence de mise à jour, et instabilité du numéro d'identité, susceptible de changer au gré des évolutions de l'entreprise (forme juridique, activité, etc.). Cela contrevient au principe de continuité de la personnalité juridique ». Le Conseil d'État constate que ces insuffisances concernent directement les

[2] Projet de loi n°8680 relatif à l'identification des entreprises et au registre national des identifiants numériques d'entreprise et portant modification de la loi modifiée du 10 août 1915 concernant les sociétés commerciales et de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, et abrogeant la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

données que le paragraphe 6 entend saisir pour l'identification des utilisateurs personnes morales.

Or, les insuffisances ainsi relevées, notamment l'existence de doublons, d'incohérences et l'instabilité des numéros d'identité, sont susceptibles d'affecter directement le caractère univoque des données collectées en vue de l'identification des personnes morales.

Le Conseil d'État attire dès lors l'attention des auteurs sur la nécessité de garantir que le recours au répertoire général satisfasse pleinement à l'exigence découlant de l'article 5*bis*, paragraphe 5, lettre f), du règlement (UE) n° 910/2014, selon laquelle « les données d'identification personnelle, qui sont disponibles dans le schéma d'identification électronique dans le cadre duquel le portefeuille européen d'identité numérique est fourni, représentent de manière univoque […] la personne morale ». Il appartient, en particulier, aux auteurs d'assurer que les insuffisances précitées du répertoire général ne sont pas de nature à compromettre l'identification univoque des utilisateurs personnes morales aux fins de la délivrance et de l'utilisation du portefeuille européen d'identité numérique, ou, le cas échéant, de veiller à une entrée en vigueur du projet de loi n° 8680 prémentionné au plus tard à la date de mise en œuvre exigée par le règlement (UE) 2024/1183.

Paragraphe 6

Pour ce qui concerne la fiabilité des données figurant au répertoire général, le Conseil d'État renvoie aux considérations formulées à l'endroit du paragraphe 5. La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation.

Paragraphe 7

Le Conseil d'État relève qu'il est superfétatoire de prévoir que le CTIE procède à l'association des données d'identification personnelle, dès lors que le paragraphe 1er de l'article sous revue désigne déjà le CTIE comme « l'organisme chargé de fournir les données d'identification personnelles des utilisateurs personnes physiques et morales aux fins de les associer à leur unité de portefeuille ». Cette disposition peut dès lors être supprimée.

Paragraphe 8

La seconde phrase du paragraphe 8 sous examen étant dénuée de valeur normative supplémentaire, le Conseil d'État en demande la suppression.

Paragraphes 9 et 10

Sans observation.

Article 4

En ce qui concerne l'alinéa 1er, il y a lieu d'omettre le bout de phrase « afin de garantir que les données d'identification personnelle émises vers le portefeuille d'un utilisateur, représentent l'utilisateur de manière univoque », qui est purement descriptif.

En outre, la disposition sous revue prévoit que l'utilisateur peut s'enrôler sur le guichet unique électronique visé à l'article 6 de la loi modifiée

du 24 mai 2011 relative aux services dans le marché intérieur, notamment « par tout moyen d'identification électronique notifié de niveau de garantie substantiel au sens de l'article 8, paragraphe 2, point b) du règlement (UE) n° 910/2014, combiné avec les procédures d'enrôlement à distance supplémentaires établies par l'acte d'exécution (UE) 202X/XXXX prévu à l'article 5*bis*, paragraphe 24 du règlement (UE) n° 910/2014[3]».

Force est néanmoins de constater que l'acte d'exécution de la Commission européenne, établissant des procédures d'enrôlement à distance supplémentaires, auquel renvoie la disposition sous examen, n'existe pas à ce jour et que son adoption par la Commission n'est envisagée qu'en cas de « besoin ». À ce stade, seule la première partie de l'article 5*bis,* paragraphe 24, du règlement précité, aux termes de laquelle « la Commission établit, au moyen d'actes d'exécution, une liste de normes de référence », a fait l'objet de mesures d'exécution, ceci à travers le règlement d'exécution (UE) 2026/798[4]. Ce règlement d'exécution se limite toutefois à fixer, dans son annexe, les normes de référence et les spécifications applicables et ne détermine pas, en tant que tel, les procédures d'enrôlement à distance supplémentaires visées à l'article 5*bis*, paragraphe 24, précité.

Au regard des développements qui précèdent, le Conseil d'État estime que la disposition sous avis ne satisfait pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité découlant du principe de sécurité juridique, dès lors que l'utilisateur ne peut, en l'état, recourir à la procédure d'enrôlement que cette disposition entend mettre en place. Le Conseil d'État doit, partant, s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Article 5

Le Conseil d'État relève que le considérant 33 du règlement (UE) 2024/1183 présente la transparence des portefeuilles européens d'identité numérique et la responsabilité des fournisseurs comme des éléments essentiels à la confiance et à l'acceptation du cadre européen relatif à une identité numérique. Ce même considérant précise que « la publication de ce code source sous une licence à code source ouvert (open source) devrait permettre à la société, y compris les utilisateurs et les développeurs, de comprendre le fonctionnement du code, d'en faire l'audit et de l'examiner. Cela permettrait d'accroître la confiance des utilisateurs dans l'écosystème et de contribuer à la sécurité des portefeuilles européens d'identité numérique en offrant à quiconque la possibilité de signaler des vulnérabilités et des erreurs dans le code. Dans l'ensemble, cela devrait inciter les fournisseurs à fournir et à maintenir un produit hautement sécurisé ».

[3] « La Commission établit, au moyen d'actes d'exécution, une liste de normes de référence et, au besoin, des spécifications et des procédures afin de faciliter l'enrôlement des utilisateurs pour le portefeuille européen d'identité numérique soit par des moyens d'identification électronique conformes au niveau de garantie élevé, soit par des moyens d'identification électronique conformes au niveau de garantie substantiel combinés avec des procédures d'enrôlement à distance supplémentaires qui, conjointement, répondent aux exigences du niveau de garantie élevé. Ces actes d'exécution sont adoptés en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 48, paragraphe 2 ».

[4] Règlement d'exécution (UE) 2026/798 de la Commission du 7 avril 2026 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les normes de référence et les spécifications applicables à l'enrôlement à distance des utilisateurs pour les portefeuilles européens d'identité numérique par des moyens d'identification électronique conformes au niveau de garantie substantiel, combinés à des procédures d'enrôlement à distance supplémentaires lorsque cette combinaison répond aux exigences du niveau de garantie élevé.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État peut comprendre que des considérations tenant à la sécurité de l'infrastructure informatique de l'État soient susceptibles de justifier la non-divulgation du code source de certains composants logiciels spécifiques. Il s'interroge néanmoins sur la pertinence du choix opéré par les auteurs de recourir à l'exclusion de divulgation du code source fondée sur les droits de propriété intellectuelle au regard de l'objectif de transparence et, partant, de haute sécurité, poursuivi par le législateur européen. Il donne encore à considérer que l'existence de tels droits risque de ne pas constituer une « raison dûment justifiée » au sens de l'article 5*bis*, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 910/2014.

Article 6

Paragraphe 1er

Sans observation.

Paragraphe 2

Le Conseil d'État relève que la disposition sous examen ne précise pas la personne ou l'autorité habilitée à demander la révocation de l'unité de portefeuille en cas de décès de l'utilisateur ou de cessation d'activité de la personne morale. Cette précision paraît d'autant plus nécessaire que, dans la première hypothèse, l'utilisateur n'est par définition plus en mesure de présenter lui-même une telle demande.

Le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de déterminer avec précision les personnes ou autorités habilitées à introduire la demande de révocation.

Le Conseil d'État note également que le projet de loi sous avis ne détermine pas les modalités de révocation de la validité du portefeuille lorsque la sécurité de celui-ci est compromise, ainsi que le prévoit l'article 5*bis*, paragraphe 9, lettre b), du règlement précité, de sorte qu'il n'est pas clair si la révocation dans ce cas de figure doit également se faire auprès du fournisseur par tous les moyens et si ce dernier est tenu de révoquer la validité de cette unité de portefeuille endéans les vingt-quatre heures de la réception de la demande. Pour ce qui concerne cette dernière hypothèse, seules des modalités relatives à la suspension de la fourniture et de l'utilisation du portefeuille sont déterminées par le paragraphe 3 de l'article 6 sous revue.

Le Conseil d'État considère que cette reprise partielle des conditions fixées par le règlement européen est à la fois source d'insécurité juridique et contraire au droit européen dans la mesure où l'origine européenne de cette exclusion est dissimulée. Il doit s'y opposer formellement.

Paragraphes 3 et 4

Sans observation.

Article 7

Sans observation.

Article 8

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er confie au bureau d'enregistrement l'élaboration de la politique et des procédures nationales d'enregistrement. Si l'établissement des procédures visées à l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2025/848[5] peut être admis, cette compétence étant directement attribuée aux bureaux d'enregistrement par le règlement précité, il en va autrement de la politique nationale d'enregistrement visée à l'article 4, paragraphe 1er, que le règlement charge les États membres de définir et de publier. Au regard notamment du contenu que cette politique peut revêtir en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du règlement précité, celle-ci est susceptible de présenter un caractère normatif.

Or, un tel pouvoir réglementaire ne saurait être conféré au bureau d'enregistrement ni sur le fondement de l'article 45, paragraphe 1er de la Constitution, ni sur celui de l'article 45, paragraphe 3, alinéa 1er de celle-ci. Dans l'attente d'explications permettant de s'assurer que l'élaboration de la politique nationale d'enregistrement n'emporte pas l'adoption, par le bureau d'enregistrement, de règles à caractère normatif, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2, point 1°, détermine les informations que les parties utilisatrices sont tenues de fournir aux fins de leur enregistrement. À cet effet, il renvoie à l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2025/848 en prévoyant que les parties utilisatrices fournissent les informations requises par cette disposition. Force est toutefois de constater que le renvoi opéré à l'article 6 du règlement d'exécution (UE) 2025/848 manque de précision. En effet, cette disposition, intitulée « Procédures d'enregistrement », ne détermine pas en tant que telle les informations à fournir par les parties utilisatrices, mais encadre les procédures que les bureaux d'enregistrement sont tenus de mettre en place ainsi que les vérifications auxquelles ils doivent procéder. Il est vrai que l'article 6, paragraphe 3, lettre a), du règlement d'exécution précité fait référence aux informations requises en vertu de l'article 5, lequel prévoit que les parties utilisatrices de portefeuille fournissent au moins les informations mentionnées à l'annexe I aux registres nationaux gérés par le bureau d'enregistrement conformément à l'article 3, paragraphe 3, du même règlement. Il n'en demeure pas moins qu'il ne ressort pas avec la clarté requise du libellé de la disposition sous examen si les auteurs entendent viser les seules informations énumérées à l'annexe I ou également d'autres informations qui pourraient être requises dans le cadre de la procédure d'enregistrement prévue à l'article 6. Au regard de ce qui précède, le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de préciser la portée de la disposition sous revue.

Le point 2° du paragraphe 2 prévoit la production d'un extrait du casier judiciaire de la personne physique ou morale ou des représentants légaux de celle-ci. Contrairement au paragraphe 5, le Conseil d'État relève que la disposition sous examen ne précise pas quel bulletin du casier judiciaire est

[5] Règlement d'exécution (UE) 2025/848 de la Commission du 6 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'enregistrement des parties utilisatrices de portefeuille

visé. Il rappelle que la loi modifiée du 29 mars 2013 relative à l'organisation du casier judiciaire distingue plusieurs bulletins dont le contenu et les conditions de délivrance diffèrent. Partant, il n'est pas possible de déterminer avec certitude lequel des bulletins du casier judiciaire doit être produit en application du paragraphe 2, point 2°, du même article. Cette imprécision est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que, conformément au principe de minimisation des données consacré à l'article 5, paragraphe 1er, lettre c), du règlement (UE) 2016/679[6], les données à caractère personnel doivent être « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

À cet égard, la procédure d'enregistrement vise notamment à permettre l'identification des parties utilisatrices, la vérification des informations qu'elles fournissent ainsi que des habilitations dont elles disposent. Le Conseil d'État constate toutefois qu'aucune disposition du règlement (UE) n° 910/2014 ou du règlement d'exécution (UE) 2025/848 n'impose la production d'un extrait du casier judiciaire à ces fins. Si l'article 5*ter*, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 910/2014 et l'article 4, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) 2025/848 permettent aux États membres de prévoir des informations et pièces justificatives supplémentaires dans le cadre de la procédure d'enregistrement, cette faculté doit néanmoins s'exercer dans le respect du principe de minimisation des données. Or, le Conseil d'État constate que les auteurs entendent imposer systématiquement la production d'un extrait du casier judiciaire à l'ensemble des parties utilisatrices, indépendamment de la nature des services proposés et des risques liés à l'utilisation du portefeuille européen d'identité numérique. Il relève, à cet égard, que le commentaire de l'article reste muet quant à la finalité spécifique poursuivie par cette collecte et que la disposition sous examen ne précise pas davantage quelles condamnations pénales seraient pertinentes aux fins de l'enregistrement des parties utilisatrices. Le Conseil d'État ne comprend dès lors pas dans quelle mesure la production systématique d'un extrait du casier judiciaire serait nécessaire à la réalisation des finalités poursuivies par la procédure d'enregistrement des parties utilisatrices.

Afin d'éviter que la disposition sous examen ne conduise à un traitement contraire au principe de minimisation des données à caractère personnel prévu par le règlement (UE) 2016/679 précité, le Conseil d'État réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel et demande aux auteurs de fournir des explications sur la nécessité de recourir aux extraits du casier judiciaire des parties utilisatrices, au regard des finalités poursuivies.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 prévoit qu'en cas de recours à un intermédiaire agissant pour le compte de la partie utilisatrice, les données relatives à cet intermédiaire sont communiquées au bureau d'enregistrement. Le Conseil d'État relève toutefois que la disposition ne prévoit pas un examen de la qualité en vertu de laquelle l'intermédiaire agit pour le compte de la partie

[6] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

utilisatrice. Afin de permettre au bureau d'enregistrement de vérifier l'existence du lien entre la partie utilisatrice et l'intermédiaire, le Conseil d'État suggère de préciser que doit également être fourni tout document ou élément permettant d'établir que l'intermédiaire est habilité à agir pour le compte de la partie utilisatrice concernée.

Paragraphe 4

Le paragraphe 4 de l'article 8 du projet sous avis prévoit que la collecte des informations visées au paragraphe 2 du même article peut être opérée par un accès direct aux registres qui y sont énumérés. Si l'accès aux autres registres n'appelle pas d'observation, le Conseil d'État renvoie, en ce qui concerne le répertoire général et les insuffisances affectant l'univocité des données qui y sont contenues, à ses observations formulées à l'endroit de l'article 3, paragraphe 5, du projet de loi.

Paragraphe 5

Le Conseil d'État comprend que le paragraphe 5 vise à instaurer une voie alternative de collecte du casier judiciaire afin de répondre à l'objectif d'automatisation des procédures d'enregistrement poursuivi par l'article 6, paragraphe 1er, du règlement d'exécution (UE) 2025/848 précité. Dans la mesure où la disposition sous examen porte sur la collecte des mêmes données que celles visées au paragraphe 2, point 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à cet endroit et, pour les motifs y exposés, réitère sa réserve quant à la dispense du second vote constitutionnel au regard du principe de minimisation des données à caractère personnel consacré à l'article 5, paragraphe 1er, lettre c), du règlement (UE) 2016/679 précité.

Article 9

Sans observation.

Article 10

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article 10 sous revue prévoit que le bureau d'enregistrement procède aux vérifications liées aux parties utilisatrices et à l'utilisation du portefeuille par celles-ci conformément à l'article 5*ter* du règlement (UE) n° 910/2014 et au règlement d'exécution (UE) 2025/848.

Il convient de noter que cette disposition ne vise pas à mettre en œuvre l'article 5*ter* du règlement (UE) n° 910/2014, étant donné que cet article ne prévoit pas de missions de vérification incombant au bureau d'enregistrement en lien avec les parties utilisatrices ou l'utilisation du portefeuille européen d'identité numérique. Il s'agit en l'occurrence plutôt de l'article 6, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) 2025/848. Le Conseil d'État exige dès lors que la référence à l'article 5t*er* soit omise.

Quant à la référence au règlement d'exécution (UE) 2025/848, le Conseil d'État relève que le fondement et l'étendue des vérifications incombant au bureau d'enregistrement sont déterminés avec suffisamment de précision par l'article 6 dudit règlement. Dans ces conditions, il ne perçoit pas la nécessité de rappeler, dans la disposition sous examen, que le bureau

d'enregistrement procède à des vérifications liées aux parties utilisatrices. La disposition sous revue ne fait, en effet, que reprendre sous une forme synthétique une obligation qui découle directement du règlement d'exécution précité. Or, l'article 6 de ce règlement ne nécessite aucune mise en œuvre, le bureau d'enregistrement se voyant, du seul fait de sa désignation, directement investi du pouvoir que lui confie le règlement européen dans les limites qu'il fixe. Partant, la première partie de la disposition sous examen, qui prévoit que « le bureau d'enregistrement procède aux vérifications liées aux parties utilisatrices », est à supprimer.

Pour les mêmes raisons, le Conseil d'État se doit de souligner que le législateur national ne saurait, dès lors, en principe, étendre ou restreindre ces compétences au risque d'altérer la portée des dispositions directement applicables du règlement. Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que la disposition sous revue confère au bureau d'enregistrement une mission générale de vérification de l'utilisation des portefeuilles européens d'identité numérique. Or, une telle mission ne ressort pas du règlement d'exécution (UE) 2025/848, qui ne prévoit, notamment à l'article 9, que des interventions ponctuelles dans des hypothèses déterminées aux fins de suspension ou d'annulation de l'enregistrement. En conséquence, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, l'omission des termes « et à l'utilisation du portefeuille par les parties utilisatrices ».

Paragraphe 2

Le Conseil d'État relève que la disposition sous revue prévoit qu'en présence d'éléments démontrant un risque élevé d'utilisation illicite ou illégale du portefeuille européen d'identité numérique, « un nouvel extrait du casier judiciaire » peut être demandé conformément aux modalités prévues à l'article 8. Or, le renvoi ainsi opéré ne permet pas de déterminer avec certitude si le bureau d'enregistrement est habilité à recueillir directement le bulletin n° 2 auprès du procureur général d'État, selon les modalités prévues à l'article 8, paragraphe 5, du projet de loi sous examen ou s'il appartient à la partie utilisatrice de produire elle-même un nouvel extrait conformément au paragraphe 2 du même article. Cette imprécision étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de préciser la nature du document visé ainsi que les modalités de son obtention. Si l'intention des auteurs est de permettre au bureau d'enregistrement de recueillir directement le document auprès du procureur général d'État, il convient de viser expressément le bulletin n° 2 du casier judiciaire et les conditions prévues à l'article 8, paragraphe 5, du projet de loi.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 subordonne l'engagement de la responsabilité civile du bureau d'enregistrement, pour les dommages résultant de l'enregistrement, à la preuve d'une négligence grave dans le choix et l'application des moyens mis en œuvre pour l'accomplissement de sa mission de service public. Le Conseil d'État rappelle à cet égard que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 63/11 du 1er avril 2011[7], avait reconnu la conformité au principe constitutionnel d'égalité du régime dérogatoire de responsabilité applicable à la Commission de surveillance du secteur financier.

[7] Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 63/11 du 1er avril 2011 (Mém. A – n° 65 du 11 avril 2011).

Le Conseil d'État se doit, néanmoins, d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que la Cour constitutionnelle avait fondé son appréciation sur les particularités de la mission de surveillance prudentielle exercée par cette dernière et sur les risques financiers inhérents à l'accomplissement, tout en relevant que le Commissariat aux assurances et l'Institut luxembourgeois de régulation, autorités prudentielles dans leurs domaines respectifs, bénéficient de régimes de responsabilité analogues dans leurs domaines respectifs.

En prévoyant que la responsabilité civile du bureau d'enregistrement, pour les dommages résultant de l'enregistrement, ne peut être engagée qu'en cas de négligence grave, la disposition sous revue édicte une exception au principe général de la responsabilité de l'État pour tout préjudice causé par un dysfonctionnement de ses services inscrit à l'article 1er de la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques. Selon le Conseil d'État, la disposition en projet est difficilement justifiable au regard du principe de proportionnalité, reconnu comme principe de droit à valeur constitutionnelle par la Cour constitutionnelle[8]. Dans l'attente d'une justification objective de la part des auteurs concernant la consécration légale d'un tel régime dérogatoire au droit commun, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Le Conseil d'État tient encore à rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, un droit à réparation est reconnu lorsque la règle de droit de l'Union méconnue a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que sa violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le dommage subi. La Cour de justice de l'Union européenne a précisé que l'engagement de la responsabilité ne saurait être subordonné à une condition de faute allant au-delà de la violation suffisamment caractérisée du droit de l'Union[9]. Dans ces circonstances, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'exigence d'une négligence grave, tel que prévu au paragraphe 3, ne saurait pas restreindre le droit à réparation résultant du droit de l'Union européenne.

Article 11

La disposition sous examen prévoit qu'en cas de soupçon d'une utilisation illicite ou illégale au regard du droit de l'Union européenne et du droit national du portefeuille européen d'identité numérique par une partie utilisatrice, une analyse peut être opérée par le bureau d'enregistrement.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'article 9, paragraphe 2, lettre d), du règlement d'exécution (UE) 2025/848 prévoit expressément que les bureaux d'enregistrement peuvent suspendre ou annuler l'enregistrement d'une partie utilisatrice de portefeuille lorsqu'ils ont des raisons de croire que celle-ci agit, de manière générale, en violation du droit de l'Union ou du droit national dans le cadre de son rôle de partie utilisatrice.

Au regard de cette disposition claire, la faculté d'analyse prévue par le paragraphe 1er est à considérer comme superfétatoire, dès lors que les mesures de suspension ou d'annulation impliquent, par nature, une appréciation

[8] Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021 (Mém. A – n° 72 du 28 janvier 2021).
[9] Arrêt du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame, C-46/93 et C-48/93, points 51 et 79 à 80.

préalable des faits et des circonstances pertinentes par le bureau d'enregistrement.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État constate que la disposition diffère de l'article correspondant du règlement européen en ce que ce dernier ne subordonne pas l'obligation imposée aux bureaux d'enregistrement de suspendre ou d'annuler l'enregistrement aux seules hypothèses d'utilisation non autorisée, frauduleuse ou illégale du portefeuille. Par ailleurs, l'article 46*bis*, paragraphe 4, lettre f), du règlement (UE) n° 910/2014 vise expressément les cas d'utilisation frauduleuse ou illégale du portefeuille, sans recourir à la notion « d'utilisation non autorisée ». En y ajoutant l'hypothèse d'une utilisation non autorisée, la disposition sous examen procède à un élargissement des cas de suspension et d'annulation qui ne trouve pas de fondement dans le dispositif européen qui est d'application directe. De surcroît, le Conseil d'État tient à relever qu'en vertu de l'article 9, paragraphe 1er, du règlement (UE) 2025/848, qui renvoie expressément à l'article 46*bis*, paragraphe 4, lettre f), du règlement (UE) n° 910/2014, l'utilisation frauduleuse ou illégale du portefeuille ne peut donner lieu à la suspension ou à l'annulation de l'enregistrement qu'à la demande de l'organe de contrôle. C'est dès lors à tort que les auteurs soumettent aux mêmes conditions la faculté pour le bureau d'enregistrement de suspendre ou d'annuler un enregistrement de sa propre initiative, prévue à l'article 9, paragraphe 2, du règlement d'exécution précité. Cette dernière disposition prévoit, en effet, un régime distinct, qui subordonne l'exercice de cette faculté à l'existence de raisons de croire que l'une des situations limitativement énumérées par ladite disposition s'est produite. Les dispositions doivent, par conséquent, être supprimées, sous peine d'opposition formelle pour mise en œuvre incorrecte du règlement (UE) 2025/848 ainsi que du règlement (UE) n° 910/2014, sachant par ailleurs que ces dernières ne nécessitent pas de mise en œuvre, car étant suffisamment claires et précises.

Article 12

Sans observation.

Article 13

La disposition sous revue prévoit qu'un recours contre les décisions du bureau d'enregistrement peut être exercé devant le tribunal administratif, qui statuera comme juge du fond. Il ressort du commentaire de l'article sous revue[10] que l'intention des auteurs est d'instituer un recours en réformation. Le Conseil d'État demande, dans un souci d'harmonisation des différentes législations, de reformuler l'article sous examen en faisant référence à un « recours en réformation devant le tribunal administratif ».

Article 14

Sans observation.

[10] Commentaire de l'article 13 : « L'article 13 instaure la possibilité d'un recours en reformation contre les décisions prises par le bureau d'enregistrement ».

Article 15

Paragraphe 1er

Le premier paragraphe de l'article 15 en projet prévoit que, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions en vertu de la présente loi, l'organe de contrôle peut demander la coopération des autorités sectorielles pertinentes, dont notamment la Commission de surveillance du secteur financier, ci-après « CSSF », le Commissariat aux assurances ainsi que l'Institut luxembourgeois de la normalisation, de l'accréditation, de la sécurité et de la qualité des produits et services, ceci, selon les auteurs, eu égard à l'expertise et aux compétences spécifiques dont disposent ces autorités. Le Conseil d'État comprend que les auteurs entendent faire usage de la faculté prévue à l'article 46*bis*, paragraphe 1er, alinéa 2, du règlement, aux termes duquel les organes de contrôle désignés sont investis des pouvoirs nécessaires et dotés des ressources adéquates pour leur permettre d'accomplir leurs tâches de manière effective, efficace et indépendante. Le Conseil d'État donne à considérer que la seule référence aux missions « en vertu de la présente loi » est de nature à dissimuler l'origine européenne desdites missions et est, dès lors, à compléter, sous peine d'opposition formelle, avec des renvois aux dispositions pertinentes du règlement (UE) n° 910/2014 précité.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que l'obligation au secret professionnel, notamment celle incombant à l'Institut luxembourgeois de régulation en vertu de l'article 15 de sa loi organique du 30 mai 2005, ne fait pas obstacle à l'échange d'informations confidentielles entre l'organe de contrôle, la Commission nationale pour la protection des données, ci-après « CNPD », et le point de contact unique. Cette levée du secret professionnel est strictement encadrée et vise exclusivement à permettre la transmission des informations nécessaires à l'accomplissement des missions prévues par le règlement (UE) n° 910/2014.

Le paragraphe 2 étend ensuite cette dérogation aux obligations de secret professionnel incombant aux « autorités sectorielles pertinentes » en vertu de « tout autre texte de loi similaire ».

Le Conseil d'État relève que les termes « autorités sectorielles pertinentes » de même que « tout autre texte de loi similaire » ne permettant pas d'identifier avec la précision requise les régimes de secret professionnel concernés ni, par conséquent, les autorités visées par la dérogation. Il en résulte une atteinte à la prévisibilité pourtant requise par le principe de sécurité juridique, lequel exige que les normes soient formulées de manière suffisamment claire et prévisible. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que les autorités sectorielles visées et les dispositions légales concernées soient expressément identifiées dans le texte afin de garantir la sécurité juridique du dispositif.

Article 16

Sans observation.

Article 17

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er de l'article en projet concerne la mission de l'organe de contrôle en ce qu'il prévoit qu'il s'assure, au moyen de contrôles *a priori* et *a posteriori*, que le fournisseur et le portefeuille qu'il fournit satisfont aux exigences fixées dans le règlement (UE) n° 910/2014. Force est néanmoins de constater que ce rôle de l'organe de contrôle lui est déjà attribué par l'article 46*bis*, paragraphe 3, du règlement précité[11]. Le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire de mettre en œuvre la disposition précitée qui est suffisamment précise pour être exécutée telle quelle au niveau national. Il demande par conséquent de supprimer le paragraphe sous examen.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 prévoit que les activités de contrôle de l'organe de contrôle doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Or, l'article 16 du règlement (UE) n° 910/2014[12] précise notamment que « les États membres fixent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement » et que « [c]es sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives ». La disposition sous examen attribue ainsi à l'activité de contrôle des caractéristiques que le règlement européen ne lui confère pas. À cet égard, il convient de relever que l'article 46*bis*, paragraphe 1er, du règlement (UE) n° 910/2014 prévoit uniquement que les tâches de l'organe de contrôle sont exercées « de manière effective, efficace et indépendante ». Par conséquent, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que le paragraphe 2 soit supprimé afin d'assurer sa conformité avec le cadre européen applicable.

Paragraphe 3

Le Conseil d'État note que la première partie du point 1°, du paragraphe 3 de l'article 17 nouveau reproduit quasi littéralement le libellé de l'article 46*bis*, paragraphe 4, lettre d), du règlement (UE) n° 910/2014 et qu'il en est de même pour la dernière partie du point 5° qui constitue une reproduction quasi littérale de la lettre b) de la même disposition. Les tâches consistant à procéder à des inspections sur place et celle consistant à demander les informations nécessaires à l'accomplissement des activités de contrôle des organes de contrôle sont précisées à suffisance par le règlement européen pour être exécutées telles quelles au niveau national. La façon de procéder des auteurs a pour conséquence de dissimuler la nature européenne des dispositions précitées, ce qui constitue une entrave à l'applicabilité directe du règlement européen. Le Conseil d'État s'oppose dès lors formellement aux dispositions sous examen. Il serait en mesure de lever son opposition formelle si les activités de contrôle reprises du règlement (UE) n° 910/2014 étaient assorties d'une référence aux dispositions correspondantes dudit règlement.

[11] « 3. Le rôle des organes de contrôle désignés en vertu du paragraphe 1er consiste: a) à contrôler les fournisseurs de portefeuilles européens d'identité numérique établis sur le territoire de l'État membre qui a procédé à la désignation et à s'assurer, au moyen d'activités de contrôle a priori et a posteriori, que ces fournisseurs et les portefeuilles européens d'identité numérique qu'ils fournissent satisfont aux exigences fixées dans le présent règlement ; ».

[12] « Article 16. Sanctions 1. Sans préjudice de l'article 31 de la directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil (*), les États membres fixent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement. Ces sanctions sont effectives, proportionnées et dissuasives. »

Paragraphe 4

Sans observation.

Paragraphe 5

Le Conseil d'État constate que la disposition sous revue renvoie au pouvoir de l'organe de contrôle visé à l'article 17, paragraphe 3, point 7°, du projet sous avis. Étant donné que cette disposition ne comporte pas de point 7°, cette référence est à supprimer. De surcroît, si les auteurs entendent viser le point 4°, il leur appartient d'adapter la référence en conséquence.

Le Conseil d'État ne perçoit toutefois pas l'utilité de cette précision, dès lors qu'une telle demande ne saurait utilement être formulée sans identifier les informations sollicitées et que sa finalité s'inscrit, par nature, dans l'exercice des activités de contrôle.

Article 18

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er vise à habiliter l'organe de contrôle à prendre des mesures d'exécution à l'égard du fournisseur lorsqu'il existe des éléments de preuve, des indices ou des informations laissant présumer une méconnaissance de la loi en projet ou du règlement (UE) n° 910/2014.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs s'appuient en l'occurrence sur le paragraphe 1er de l'article 46*bis* du règlement (UE) n° 910/2014 qui prévoit que les organes de contrôle sont investis des pouvoirs nécessaires et dotés des ressources adéquates pour accomplir leurs missions de manière effective, efficace et indépendante ainsi que sur le cadre prévu par le paragraphe 3, lettre b), du même article qui confère à ces organes la possibilité d'adopter des mesures à l'égard des fournisseurs de portefeuilles européens d'identité numérique établis sur leur territoire, dans le cadre d'activités de contrôle a posteriori, lorsqu'ils sont informés de manquements au règlement. La disposition sous revue n'appelle pas d'observation.

Paragraphe 2

Sans observation.

Paragraphe 3

Sans observation.

Paragraphe 4

Le Conseil d'État relève que le paragraphe 4 impose à l'organe de contrôle de respecter les droits de la défense du fournisseur. Si le paragraphe 2 organise, du moins partiellement, une procédure contradictoire préalable, le dispositif ne définit toutefois pas les modalités selon lesquelles les droits de la défense du fournisseur doivent être garantis et, en particulier, ne précise pas les conditions dans lesquelles le fournisseur peut accéder aux éléments du dossier sur lesquels l'organe de contrôle entend fonder sa décision. Contrairement à l'article 19, paragraphe 3, cette garantie n'est pas

expressément prévue pour les mesures d'exécution. Le Conseil d'État demande de compléter le dispositif sous revue en précisant les garanties procédurales applicables.

Paragraphe 5

Le Conseil d'État s'interroge sur l'aptitude du mécanisme prévu à atteindre l'objectif de mise en conformité poursuivi par les auteurs, en ce qu'il n'est pas clair dans quelle mesure l'octroi au fournisseur d'un nouveau délai pour prendre les mesures nécessaires afin de pallier les insuffisances constatées ou de satisfaire aux exigences de l'organe de contrôle serait susceptible de produire les effets escomptés, alors même que les mesures d'exécution préalablement adoptées par ce dernier se sont révélées inefficaces.

Le Conseil d'État comprend que cette disposition s'inspire de l'article 22, paragraphe 5, de la loi du 5 mai 2026 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé de cybersécurité. Il relève toutefois que ce mécanisme s'inscrit dans le cadre spécifique tracé par l'article 32 de la directive (UE) 2022/2555[13], où l'octroi d'un tel délai précède le recours, en dernier ressort, à des mesures particulièrement contraignantes, notamment la suspension temporaire d'une certification ou d'une autorisation, contrairement au dispositif sous examen, qui prévoit l'application de sanctions administratives.

Article 19

L'article 19 a pour objet d'instaurer un régime de sanctions administratives applicable au fournisseur n'ayant pas remédié, dans un délai ne pouvant dépasser trois mois, aux irrégularités ayant donné lieu à une ou plusieurs mesures d'exécution.

Le Conseil d'État comprend que les auteurs se sont inspirés, pour la rédaction de la disposition sous revue, de l'article 25, paragraphe 1er, de la loi du 5 mai 2026 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé de cybersécurité.

Le paragraphe 1er de la disposition sous avis renvoie au délai prévu à l'article 18, paragraphe 2, en projet. Or, le délai visé à cette disposition correspond au délai accordé au fournisseur pour présenter ses observations avant que l'organe de contrôle ne décide de l'adoption d'une ou de plusieurs des mesures d'exécution prévues à l'article 18, paragraphe 1er. Le Conseil d'État relève toutefois qu'il ressort du commentaire de l'article sous revue que les auteurs entendent se référer au délai de trois mois, imparti au fournisseur pour remédier aux irrégularités constatées. Or, ce délai est prévu à l'article 18, paragraphe 5, en projet. Le Conseil d'État demande dès lors aux auteurs de rectifier le renvoi afin de viser la disposition pertinente.

Contrairement à l'article 25, paragraphe 1er, de la loi du 5 mai 2026 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé de cybersécurité où il est renvoyé de manière précise aux dispositions dont le non-respect est constitutif d'une infraction, les auteurs de la disposition sous examen ont fait

[13] Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148.

le choix d'ériger en infraction le fait pour le fournisseur de ne pas remédier aux irrégularités à l'origine d'une ou de plusieurs mesures d'exécution lui imposées. Les auteurs prennent ensuite le soin de préciser au commentaire de la disposition sous revue que « [l]'article en question porte sur les sanctions en cas de non-respect des obligations prévues par les articles 5bis, 5sexies, 12ter et, 15 du règlement (UE) n° 910/2014, et par les règlements d'exécution (UE) 2024/2979 et (UE) 2024/2982, visant à garantir que le fournisseur de portefeuille se conforme aux conditions requises ».

Or, la notion d'« irrégularités étant à l'origine d'une ou de plusieurs des mesures d'exécution imposées » est particulièrement floue et ne coïncide pas nécessairement avec les dispositions auxquelles il est renvoyé dans le commentaire. Le Conseil d'État rappelle à cet égard que, suivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[14], « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 19 de la Constitution ».

Le Conseil d'État estime que le renvoi général aux « irrégularités étant à l'origine d'une ou de plusieurs des mesures d'exécution imposées » est imprécis et ne respecte donc pas le principe de la spécification des incriminations inscrit à l'article 19 de la Constitution, de sorte qu'il doit s'y opposer formellement. Par ailleurs, l'emploi du verbe « pouvoir » est source d'arbitraire, alors qu'en matière de sanctions, les comportements qui seront sanctionnés doivent être formulés avec un degré de précision suffisant pour permettre à la personne concernée de cerner les actes qui l'exposeront à des poursuites et, le cas échéant, à des sanctions.

Le Conseil d'État s'interroge également sur le caractère suffisamment effectif et dissuasif de l'avertissement et du blâme prévus au paragraphe 1er, au regard des exigences de l'article 16, paragraphe 1er, du règlement (UE) n° 910/2014, dès lors que ces sanctions interviennent alors que les mesures d'exécution adoptées à l'encontre du fournisseur sont demeurées sans effet.

Paragraphe 2

Sans observation.

Paragraphes 3 et 4

Le paragraphe 3 prévoit qu'avant de prononcer une sanction, l'organe de contrôle engage une procédure contradictoire dans le cadre de laquelle le fournisseur peut consulter le dossier et présenter ses observations. Le Conseil d'État relève toutefois que les modalités de cette procédure contradictoire ne sont pas précisées, en ce que le dispositif ne comporte aucune précision sur les délais et modalités suivant lesquels le fournisseur peut consulter le dossier et faire valoir ses observations. En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État relève que celui-ci prévoit que les décisions prises à l'issue de la procédure contradictoire sont motivées et notifiées au fournisseur, sans

[14] Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 12/02 du 22 mars 2002, (Mémorial A. n° 40 du 12 avril 2002).

toutefois préciser les modalités de cette notification. Il demande de compléter le dispositif sur ces points.

Paragraphes 5 et 6

Sans observation.

Article 20

Le paragraphe 1er de la disposition sous revue prévoit que l'organe de contrôle coopère étroitement avec les autorités de contrôle en vertu du règlement (UE) 2016/679 précité, sans préjudice de la compétence et des missions de l'organe de contrôle, lorsqu'il traite des incidents donnant lieu à des violations de données à caractère personnel. Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que l'article 46*bis*, paragraphe 4, lettre g), du règlement (UE) n° 910/2014 prévoit qu'une des tâches de l'organe de contrôle consiste à « coopérer avec les autorités de contrôle compétentes instituées en vertu de l'article 51 du règlement (UE) 2016/679, en particulier en les informant dans les meilleurs délais lorsqu'il apparaît que les règles en matière de protection des données à caractère personnel ont été enfreintes, et en cas d'atteintes à la sécurité dont il apparaît qu'elles constituent des violations de données à caractère personnel ». La disposition de l'article 46*bis* du règlement européen précité étant claire et précise, le paragraphe 1er de l'article sous examen est à supprimer, car superfétatoire.

Pour ce qui concerne la description du devoir de notification d'une violation de données à caractère personnel au paragraphe 2 de l'article 20 en projet, ce dernier constitue une obligation prévue à l'article 33 du règlement (UE) 2016/679. Le paragraphe sous examen est dès lors également à supprimer, car superfétatoire.

Articles 21 et 22

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules. Ainsi, par exemple, à l'article 2, paragraphe 1er, première phrase, il convient d'écrire « à l'article 5*bis*, paragraphe 1er, du règlement (UE) n° 910/2014 ».

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples 1°, 2°, 3°, … En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence. Par ailleurs, il est signalé qu'au sein des énumérations, chaque élément se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point.

La référence à une loi ou à un règlement grand-ducal à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du […] » ou « règlement précité du […] » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date. Partant, il est indiqué de recourir à cette formule et d'insérer, à travers tout le texte en projet, le mot « précité » ou « précitée » entre la nature et la date de l'acte dont l'intitulé complet a déjà été mentionné. Dans cette hypothèse, il y a lieu d'omettre le mot « modifié » ou « modifiée » même si l'acte a déjà fait l'objet de modifications. Il convient dès lors d'écrire respectivement « loi précitée du 19 juin 2013 », « loi précitée du 30 mars 1979 » et « loi précitée du 2 septembre 2011 ».

Les qualificatifs latins « bis », « ter », « quater », « sexies » et « septies » sont à écrire en caractères italiques et à accoler systématiquement au numéro d'article. Les locutions latines « a priori », « a posteriori » et « ad hoc » sont également à écrire en caractères italiques.

Lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), …, il y a lieu d'utiliser le mot « lettre » avant la lettre référée, et non le mot « point ». Ainsi, il convient par exemple d'écrire « lettre f) » et non pas « point f) ».

Il est signalé que dans le cadre de renvois à des paragraphes et alinéas, l'emploi de tournures telles que « paragraphe suivant », « [paragraphe/alinéa] précédent » et « alinéa qui précède » est à écarter. Mieux vaut viser le numéro du paragraphe ou de l'alinéa en question, étant donné que l'insertion d'une nouvelle disposition à l'occasion d'une modification ultérieure peut avoir pour conséquence de rendre le renvoi inexact.

Les formules « une ou plusieurs », « d'une ou plusieurs » et « d'une ou de plusieurs » sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Au cas où un règlement européen a déjà fait l'objet de modifications, il convient d'insérer les mots « , tel que modifié » après l'intitulé complet de celui-ci.

Il y a lieu d'écrire « Registre national des personnes physiques » et « Registre de commerce et des sociétés » avec une lettre « r » initiale majuscule.

Intitulé

Pour des raisons de meilleure lisibilité, et suite à l'observation relative au préambule ci-après, il convient de conférer à l'intitulé de la loi en projet sous revue la teneur suivante :

« Projet de loi relative à la mise en place du portefeuille européen d'identité numérique portant :

1° mise en œuvre :

a) du règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement

(UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique ;

b) du règlement d'exécution (UE) 2024/2977 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données d'identification personnelle et les attestations électroniques d'attributs délivrées aux portefeuilles européens d'identité numérique, tel que modifié ;

c) du règlement d'exécution (UE) 2024/2981 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la certification des portefeuilles européens d'identité numérique ;

d) du règlement d'exécution (UE) 2025/847 de la Commission du 6 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les réactions aux atteintes à la sécurité des portefeuilles européens d'identité numérique ;

e) du règlement d'exécution (UE) 2025/848 de la Commission du 6 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'enregistrement des parties utilisatrices de portefeuille, tel que modifié ;

2° modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ».

Préambule

Indépendamment de leur rapport avec le texte concerné, il y a lieu de faire abstraction au préambule de références à des actes de même nature, y compris ceux que le dispositif vise à modifier ou à abroger. Partant, le deuxième visa relatif à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est à supprimer.

En application de la circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de compléter le préambule par des visas relatifs au règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE, tel que modifié, au règlement d'exécution (UE) 2024/2977 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données d'identification personnelle et les attestations électroniques d'attributs délivrées aux portefeuilles européens d'identité numérique, tel que modifié, au règlement d'exécution (UE) 2024/2981 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la certification des portefeuilles européens d'identité numérique, au règlement d'exécution (UE) 2025/847 de la Commission du 6 mai 2025 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les réactions aux atteintes à la sécurité des portefeuilles européens d'identité numérique et au règlement d'exécution (UE) 2025/848 de la Commission du 6 mai 2025 portant modalités

d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'enregistrement des parties utilisatrices de portefeuille, tel que modifié, dont le projet de loi effectue également la mise en œuvre.

Article 1er

Au paragraphe 1er, il est relevé que la référence à un règlement européen à plusieurs endroits du même dispositif doit en principe comporter l'intitulé complet de l'acte auquel il est fait référence. Toutefois, afin de faciliter la lecture du dispositif, il peut exceptionnellement être recouru à la formule « règlement (UE) XXXX/YYY précité » si dans le dispositif il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé. Partant, l'introduction de la forme abrégée est à omettre et les références suivantes au règlement (UE) 2024/1183 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement du cadre européen relatif à une identité numérique sont à libeller « règlement (UE) n° 910/2014 précité ».

Article 2

Au paragraphe 1er, première phrase, il est signalé que lorsqu'il est fait usage de sigles, il est recommandé, à l'occasion de la première citation, de faire suivre la dénomination exacte par le sigle placé entre parenthèses, pour écrire « Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) ».

Toujours au paragraphe 1er, première phrase, il est indiqué d'écrire « organisme chargé de fournir la solution nationale du portefeuille européen d'identité numérique, ci-après « le fournisseur », », étant donné que le déterminant « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Par analogie, cette observation vaut également pour la deuxième phrase. Par ailleurs, une virgule est à insérer après les guillemets fermants qui suivent le mot « fournisseur ».

Au paragraphe 1er, deuxième phrase, le Conseil d'État suggère d'écrire « la solution nationale du portefeuille européen d'identité numérique est dénommée ci-après « le portefeuille » ».

Aux paragraphes 4 et 5, il est préférable d'avoir recours à la formulation « le ministre ayant la Digitalisation dans ses attributions ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 8, paragraphe 4, point 1°.

Au paragraphe 5, les mots « règlement d'exécution (UE) 2024/2981 de la Commission du 28 novembre 2024 précité » sont à remplacer par les mots « règlement d'exécution (UE) 2024/2981 précité ».

Au paragraphe 6, il y a lieu d'avoir recours à la terminologie correcte en la matière en remplaçant les mots « Commissariat du gouvernement à la protection des données à caractère personnel auprès de l'État » par les mots « Commissariat du Gouvernement à la souveraineté des données ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 21, point 3, à l'article 11, alinéa 2, septième tiret, à insérer.

Article 3

Au paragraphe 2, deuxième et troisième tirets, les mots « territoire de l'État du Grand-Duché du Luxembourg » sont à remplacer par les mots « territoire du Grand-Duché de Luxembourg ».

Au paragraphe 2, deuxième tiret, il est proposé d'écrire « inscrites au Registre national des personnes physiques visé à l'article 4 de la loi […] ».

Au paragraphe 2, troisième tiret, il convient d'écrire « visé à l'article 3 de la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ».

Au paragraphe 3, il faut supprimer la virgule avant les mots « sont fournies ».

Aux paragraphes 3 et 5, il est préférable d'écrire « sur la base d'un accès direct » au lieu de « sur base d'un accès direct ».

Au paragraphe 4, première phrase, il est signalé que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par conséquent, il convient d'écrire « règlement d'exécution (UE) 2024/2977 de la Commission du 28 novembre 2024 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les données d'identification personnelles et les attestations électroniques d'attributs délivrées aux portefeuilles européens d'identité numérique, tel que modifié ».

Au paragraphe 4, deuxième phrase, il est signalé que les actes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Ainsi, le mot « protégera » est à remplacer par le mot « protège ».

Au paragraphe 8, première phrase, la virgule avant le mot « et » est à supprimer. Cette observation vaut également pour l'article 15, paragraphe 2, première phrase.

Au paragraphe 9, alinéa 1er, phrase liminaire, il convient d'écrire « règlement (UE) n° 910/2014 précité ».

Au paragraphe 9, alinéa 1er, premier tiret, les mots « numéro personnel administratif » sont à remplacer par les mots « numéro administratif personnel », conformément à la terminologie retenue au paragraphe 4, deuxième phrase.

Article 4

À la phrase liminaire, la virgule avant le mot « représentent » est à supprimer.

Article 6

Au paragraphe 3, la virgule après le mot « compromission » est à supprimer.

Article 8

Au paragraphe 2, phrase liminaire, les mots « par moyens automatisés » sont à remplacer par les mots « par des moyens automatisés ».

Au paragraphe 4, point 1°, il convient d'écrire « en vertu de l'article 32 de la loi précitée du 2 septembre 2011 ».

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 2, le mot « illégal » est à accorder au genre féminin, pour écrire « illégale ». Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 1er.

Article 11

Au paragraphe 2, deuxième tiret, la virgule après le mot « annuler » est à supprimer. En outre, et à l'instar du premier tiret, il est recommandé d'insérer une virgule avant le mot « conformément ».

Article 12

À la phrase liminaire, la virgule après les mots « sont opérés » est à supprimer. Par ailleurs, il est relevé que pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ». Cette observation vaut également pour l'article 17, paragraphe 2.

Article 13

Dans un souci d'harmonisation, il est indiqué, pour l'introduction d'un recours en réformation, d'employer la formule suivante : « Les décisions du bureau d'enregistrement sont susceptibles d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif ».

Article 15

Au paragraphe 1er, en ce qui concerne l'emploi du mot « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif. Cette observation vaut également pour l'article 17, paragraphe 3, point 3°.

Toujours au paragraphe 1er, il est signalé que les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il convient d'écrire « Commissariat aux assurances ».

Article 17

Au paragraphe 1er, il faut supprimer la virgule après les mots « qu'il fournit ».

Article 18

Au paragraphe 2, troisième phrase, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Ainsi, il convient d'écrire « cinq jours ouvrables ».

Article 19

Au paragraphe 1er, point 3°, le montant est à écrire « 1 000 000 euros », les tranches de mille étant séparées par une espace insécable.

Au paragraphe 5, il faut écrire « Tribunal administratif » avec une lettre initiale « t » majuscule.

Article 20

Au paragraphe 2, il convient de remplacer l'exposant « ° » après le nombre « 12 » par une parenthèse fermante, pour écrire « l'article 4, point 12), du règlement (UE) 2016/679 précité ».

Chapitre 7

L'intitulé du chapitre sous examen est à libeller comme suit :

« **Chapitre 7 – Dispositions modificatives et finales** ».

Article 21

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle et en s'inspirant de la pratique courante observée en France et en Belgique, il y a lieu de privilégier pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

À la phrase liminaire, il y a lieu d'avoir recours dans le cas présent à l'intitulé de citation de l'acte à modifier, qui doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif.

Il est indiqué de regrouper les modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision d'un même article sous un seul article, en reprenant chaque modification sous un numéro « 1° », « 2° », « 3° » … et en écartant les parenthèses entourant les numéros. Les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), … Ces subdivisions sont elles-mêmes éventuellement subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre.

Au point 1, premier tiret, le mot « biffé » est à remplacer par le mot « supprimé ».

Au point 1, deuxième tiret, il est relevé qu'aux énumérations, le mot « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire. Tenant compte de cette observation et des observations qui précèdent, ce tiret est à reformuler comme suit :

« b) À la lettre o), le point final est remplacé par un point-virgule ; ».

Au point 1, troisième tiret, il est suggéré de reformuler la phrase liminaire comme suit :

« c) À la suite de la lettre o), il est ajouté une lettre p) nouvelle, libellée comme suit : ».

Au point 1, troisième tiret, à l'article 5, paragraphe 2, lettre p), à insérer, la date relative à l'acte issu du projet de loi sous examen fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au point 2, phrase liminaire, les mots « par une nouvelle lettre a) libellée » sont à supprimer, pour écrire « la lettre a) est remplacée comme suit : ».

Aux phrases liminaires des points 4 et 5, le Conseil d'État relève qu'il convient d'indiquer avec précision les textes auxquels il est renvoyé. Partant, les mots « la 3ème phrase est remplacée par le libellé suivant : » et « la 4ème phrase est remplacée par le libellé suivant : » sont à remplacer par les mots « l'alinéa 3 est remplacé comme suit : » et « l'alinéa 4 est remplacé comme suit : ».

Au point 5, à l'article 12, paragraphe 2, alinéa 4, première et deuxième phrases, dans sa teneur proposée, les mots « à la lettre a) de l'alinéa qui précède » sont à remplacer par les mots « à l'alinéa 3, lettre a), ».

Article 22

L'intitulé de citation est à entourer de guillemets.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général, Le Président,

s. Marc Besch s. Marc Thewes