

# Avis de la Commission nationale pour la protection des données relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité

Délibération n°55/AV27/2022 du 21 novembre 2022

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 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 (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».
2. Par ailleurs, l'article 36.4 du RGPD dispose que « [I]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »
3. Bien que non consulté par le Ministère de la Digitalisation, la CNPD souhaite aviser le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), qui a néanmoins été porté à son attention par ledit ministère.
4. La CNPD n'ayant pas été saisie directement par Monsieur le Ministre de la Digitalisation afin d'aviser le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité (ci-après le « projet de règlement grand-ducal »), elle souhaite néanmoins s'autosaisir et se prononcer sur ledit projet.
5. Il ressort de l'exposé des motifs que le projet de règlement grand-ducal « vise à créer le cadre réglementaire en vue de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, valable sur le territoire de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, qui offre aux citoyens la possibilité de s'identifier en ligne et hors ligne. » Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent dans ce contexte que la « création de l'application étatique du portefeuille numérique personnel



*luxembourgeois s'inscrit dans le contexte de l'identité numérique européenne, dont l'introduction est envisagée par la Commission européenne dans les prochaines années. »*

En effet, la CNPD constate que la proposition de règlement de la Commission européenne du 3 juin 2021 modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique<sup>1</sup> fixe, entre autres, les conditions de délivrance, par les États membres, des portefeuilles européens d'identité numérique.

6. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal précisent qu'afin « *de permettre aux citoyens de nationalité luxembourgeoise de s'identifier lors d'un contrôle d'identité sur le territoire de l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, il est proposé d'introduire une application mobile à télécharger, permettant aux citoyens intéressés de présenter à l'agent de police, sur requête, une attestation justifiant qu'ils sont titulaires d'une carte d'identité. A noter que l'usage de cette application est réservée aux citoyens qui sont en possession d'une carte d'identité valide.* »<sup>2</sup>

7. Ainsi, selon le commentaire de l'article unique, le projet de règlement grand-ducal vise à compléter l'article 6 du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité par un paragraphe 4 afin d'assimiler la présentation d'une attestation électronique de la carte d'identité, dans une application de portefeuille numérique personnel, à la présentation de la carte d'identité physique.

8. Il résulte par ailleurs du commentaire de l'article que « *l'utilisation de l'application de portefeuille numérique personnel, et partant le téléchargement de l'attestation numérique de la carte d'identité, sont purement facultatifs et dépendent entièrement du choix du citoyen qui se décide à opter ou à ne pas opter pour cette possibilité supplémentaire. Évidemment les citoyens ont le droit de prouver leur identité sous la forme de leur choix. La personne qui présentera son attestation numérique à l'agent de police ne pourra se voir demander en parallèle la carte d'identité physique.* »

9. Or, la Commission nationale constate que le projet de règlement grand-ducal sous examen se limite à prévoir qu'une attestation numérique de la carte d'identité, se trouvant dans une application de portefeuille numérique personnel, permet aux citoyens de prouver leur identité par voie électronique. Par contre, l'application de base qui constituera le portefeuille numérique personnel n'est pas réglementée par ce projet et la CNPD n'est dès lors pas en mesure de se prononcer. Pour cette raison, elle ne peut pas suivre les considérations des auteurs du projet de règlement grand-ducal qui relèvent que ledit projet vise « *à créer le cadre réglementaire en vue*

---

<sup>1</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du conseil modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 en ce qui concerne l'établissement d'un cadre européen relatif à une identité numérique, Bruxelles, le 3.6.2021, COM(2021) 281 final, 2021/0136(COD).

<sup>2</sup> Exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal.



#### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

*de l'introduction du concept de portefeuille numérique personnel disponible sur une application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils, [...] ».*

La CNPD suppose qu'un traitement de données à caractère personnel est mis en œuvre par l'Etat à travers ladite « *application étatique de téléphonie mobile et d'autres appareils* », qui permet donc le téléchargement de l'attestation numérique de la carte d'identité. Le commentaire de l'article explique uniquement que « *[I]l'identifiant numérique étant défini comme un mode de stockage et de représentation de données dans un format transmissible moyennant une application mobile, cette application sera une application développée et mise en place par l'Etat* », sans explications supplémentaires sur les traitements de données à caractère personnel effectués.

10. La CNPD tient à souligner que tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base de licéité conformément à l'article 6 du RGPD. En particulier, il convient de rappeler que le traitement de données à caractère personnel nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ou nécessaire au respect d'une obligation légale auquel ledit responsable est soumis, doit reposer sur une base légale conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu ensemble avec son paragraphe 1<sup>er</sup>, lettres c) et e) qui dispose que :

*« Le fondement du traitement visé au paragraphe 1, points c) et e), est défini par :*

- a. le droit de l'Union; ou*
- b. le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.*

*Les finalités du traitement sont définies dans cette base juridique ou, en ce qui concerne le traitement visé au paragraphe 1, point e), sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Cette base juridique peut contenir des dispositions spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement, entre autres: les conditions générales régissant la licéité du traitement par le responsable du traitement; les types de données qui font l'objet du traitement; les personnes concernées; les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être; la limitation des finalités; les durées de conservation; et les opérations et procédures de traitement, y compris les mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, telles que celles prévues dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX. »*

11. Le considérant 41 du RGPD précise encore que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la



#### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal  
modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>3</sup>

12. Tout traitement de données à caractère personnel opéré par l'Etat à travers ladite application doit dès lors être prévu dans une loi au sens strict du terme afin de satisfaire aux exigences précitées de prévision et de prévisibilité auxquelles doit répondre tout texte légal, par référence à la jurisprudence européenne, et dans un souci de transparence et de sécurité juridique. De même, il va de soi que des mesures techniques et organisationnelles appropriées devraient être mises en place et que les droits des personnes concernées, tels que prévus au Chapitre III du RGPD, soient respectés.

13. Par ailleurs, la Commission nationale considère que l'assimilation de la présentation d'une attestation électronique de la carte d'identité, contenue dans le portefeuille numérique personnel, à la présentation de la carte d'identité physique dépasse la pure forme et les modalités techniques de la carte d'identité qui peut, selon l'article 15.4 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, être déterminée par règlement grand-ducal. Elle estime dès lors que cette équivalence juridique devrait figurer dans le corps du texte dudit article 15 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et non pas dans le règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

14. La CNPD constate aussi qu'alors que le commentaire de l'article mentionne que les agents de police peuvent lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation numérique, afin d'identifier une personne, le texte de l'article unique et son commentaire restent muets sur les questions suivantes : L'attestation numérique contiendra-t-elle une copie numérique de la carte d'identité ou ne renseignera-t-elle seulement sur l'existence d'une carte d'identité par le biais d'un code QR ? Comment un policier peut-il contrôler l'identité d'une personne via une application de portefeuille numérique personnel de manière équivalente à un contrôle physique de la personne qui présente sa carte d'identité, suivant les règles du droit pénal ? Aux yeux de la CNPD, ces points devraient nécessairement faire l'objet de l'encadrement législatif en projet.

15. Les auteurs du projet ne précisent pas non plus qui pourront être, le cas échéant, les destinataires de « *la présentation par le titulaire d'une attestation numérique de la carte d'identité* ». La Commission nationale se demande dès lors si ledit titulaire pourrait aussi prouver son identité par une telle attestation numérique à d'autres acteurs publics ou privés que la Police grand-ducale.

---

<sup>3</sup> En ce sens, V.M. Besch, « Traitement de données à caractère personnel dans le secteur public », Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Luxembourg, Promoculture Larcier, 2019, p.469, n°619; V. entre autres CourEDH, Zakharov e. Russie [GCL n°47413/06], § 228-229, 4 décembre 2015.CourEDH, Vavřička et autres c. République tchèque (requêtes n°47621/13 et 5 autres), § 276 à 293, 8 avril 2021.



#### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

16. Finalement, comme susmentionné, le commentaire de l'article prévoit que: « *[I]l]agent de police auquel l'attestation numérique est présentée, pourra lire l'identifiant numérique (qui pourra avoir la forme d'un code QR ou d'un code-barre par exemple) apposé sur l'attestation, par des applications sur son smartphone professionnel. Ces applications lui permettent le cas échéant de comparer et vérifier les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans les banques de données du registre national des personnes physiques (RNPP) et des permis de conduire.* »

17. Il en ressort que les agents de police procèderont à un traitement de données à caractère personnel en scannant ledit code QR ou code-barre et en comparant les données affichées par l'identifiant numérique avec celles contenues dans le registre national des personnes physiques (RNPP). La CNPD suppose que cette application disponible aux agents de police et leur permettant de lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation de la personne en cause est différente de l'application étatique sur laquelle le portefeuille numérique personnel sera disponible.

18. Tant que ces questions ne soient pas résolues au regard des considérations ci-avant, la CNPD ne peut pas aviser favorablement le projet de texte sous examen, alors que l'encadrement juridique auquel doit répondre un texte légal fait défaut.

19. Elle estime dès lors nécessaire de préciser que la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale s'applique aux traitements de données à caractère personnel par la Police grand-ducale dans l'exécution de ses missions de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de celles-ci.<sup>4</sup> D'autant plus, ladite loi s'applique également aux traitements effectués par la Police grand-ducale dans l'exécution de missions à des fins autres que celles mentionnées à la phrase précédente et prévues par des lois spéciales.<sup>5</sup>

Le contrôle d'identité par la Police grand-ducale<sup>6</sup> à travers ladite application permettant de lire l'identifiant numérique apposé sur l'attestation numérique du titulaire devra donc respecter les dispositions de la loi précitée.

---

<sup>4</sup> Loi du 1er août 2018 relative au traitement des données à caractère personnel en matière pénale et sécurité nationale, article 1er paragraphe 1<sup>er</sup>.

<sup>5</sup> *Ibidem*, article 1<sup>er</sup> paragraphe 2. a).

<sup>6</sup> Voir aussi l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.



#### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal  
modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.

Ainsi adopté à Belvaux en date du 21 novembre 2022.

La Commission nationale pour la protection des données



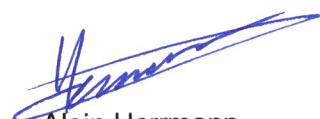
Tine A. Larsen  
Présidente



Thierry Lallemand  
Commissaire



Marc Lemmer  
Commissaire



Alain Herrmann  
Commissaire



#### Avis de la Commission nationale pour la protection des données

relatif au projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal  
modifié du 18 juin 2014 relatif à la carte d'identité.