



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 5949

Projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques

Date de dépôt : 28-10-2008

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-10-2010

Auteur(s) : Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
28-10-2008	Déposé	5949/00	<u>3</u>
17-03-2009	Avis de la Chambre de Commerce (17.3.2009)	5949/01, 5950/01	<u>31</u>
01-09-2009	Avis de la Chambre des Métiers (1.9.2009)	5949/02	<u>36</u>
02-11-2009	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) (18.5.2009)	5949/03	<u>44</u>
01-02-2010	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (28.1.2010)	5949/04	<u>53</u>
27-10-2010	Avis du Conseil d'Etat (26.10.2010)	5949/05	<u>62</u>
15-09-2011	Arrêté Grand-Ducal de retrait du rôle des affaires (18.8.2011)	5949/06	<u>85</u>

5949/00

N° 5949

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

* * *

*(Dépôt: le 28.10.2008)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (22.10.2008).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs	12
4) Commentaire des articles	17

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sont autorisés à déposer, en Notre nom, à la Chambre des Députés, le projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques.

Palais de Luxembourg, le 22 octobre 2008

*Le Ministre de la Fonction publique
et de la Réforme administrative,*

Claude WISELER

HENRI

*Le Ministre de l'Intérieur
et de l'Aménagement du territoire,*

Jean-Marie HALSDORF

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Section 1 – Objet et champ d'application

Art. 1er. (1) Chaque commune tient un registre des personnes physiques, ci-après désigné par les termes „registre communal“.

(2) Le registre communal est distinct du registre de l'état civil.

Art. 2. (1) Le registre communal est destiné à la collecte des données des personnes physiques qui établissent leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune, ainsi que des données de toute autre personne visée par les dispositions de la présente loi. Ces données servent de base à l'exécution de la loi électorale, à l'exécution de la loi du jmmaaaa relative à l'identification des personnes physiques et à l'organisation des services d'une commune.

(2) Toutes les personnes inscrites sur le registre communal sont prises en compte lors du recensement de la population à faire en exécution de la loi électorale et pour toute fixation du chiffre de la population.

Section 2 – La tenue du registre communal

Art. 3. (1) Le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt et un ans, désignés ci-après par les termes „le fonctionnaire délégué“. L'arrêté portant délégation est transmis au ministre de l'Intérieur et au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions.

(2) Le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès au registre national des personnes physiques pour consulter les données énumérées à l'article 20 paragraphe 1 points a) à l), ainsi que l'historique de ces données.

Art. 4. Le registre communal est en permanence tenu à jour.

Section 3 – Les déclarations d'arrivée et de départ

Art. 5. (1) Toute personne qui établit sa résidence habituelle sur le territoire d'une commune est tenue d'en faire la déclaration auprès de cette commune.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée. Elle peut opter pour une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée a l'obligation d'en informer immédiatement la commune de départ.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle à l'intérieur d'une même commune est tenue d'en faire la déclaration auprès de cette commune.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle à l'étranger est tenue de faire une déclaration de départ auprès de la commune où elle est inscrite avant son départ.

S'il s'agit d'un ressortissant étranger, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué informe le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions du transfert de résidence.

(2) La déclaration doit être effectuée dans les huit jours de l'occupation de la nouvelle résidence ou, en cas de transfert de la résidence habituelle à l'étranger, au plus tard la veille du départ.

(3) La déclaration doit être effectuée sur base d'un document d'identité en cours de validité par la personne concernée ou par un représentant qui est son conjoint ou son partenaire avec lequel il réside habituellement. La représentation peut également avoir lieu sur base d'un mandat spécial. Les enfants sont représentés par celui de leurs parents qui exerce la responsabilité parentale ou par le tuteur avec lequel ils résident habituellement.

(4) Lorsqu'un mineur non émancipé quitte la résidence habituelle de ses parents, de celui de ses parents qui exerce la responsabilité parentale ou de son tuteur et fixe sa résidence habituelle ailleurs, il doit être assisté dans sa déclaration par celui de ses parents qui exerce la responsabilité parentale ou par son tuteur. Il en va de même lors de tout changement de résidence ultérieur jusqu'à sa majorité ou son émancipation.

(5) L'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping ne peut intervenir qu'avec l'accord écrit du propriétaire ou du gérant du camping. L'inscription à l'adresse d'un hôtel ne peut intervenir qu'avec l'accord écrit de la direction de l'hôtel.

(6) La déclaration doit être signée par le déclarant ou par son représentant.

Art. 6. (1) La seule déclaration qu'une résidence habituelle se trouve dans un endroit donné ne suffit pas pour justifier une inscription sur le registre communal. La résidence habituelle, telle que définie à l'article 7, doit réellement être établie à l'endroit indiqué par le déclarant. En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle sur le territoire de la commune, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué en demande la vérification et inscrit la personne dont la déclaration est remise en question sur le registre d'attente.

(2) La vérification de la résidence habituelle est effectuée moyennant une enquête par la Police grand-ducale dans le mois de la demande de vérification.

Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué décide, dans les huit jours de l'obtention du rapport de l'enquête, soit que l'intéressé fait l'objet d'une inscription sur le registre principal, soit qu'il continue à faire l'objet d'une inscription sur le registre d'attente, soit qu'il est radié du registre communal.

En cas de décision d'inscription sur le registre principal, celle-ci est notifiée à la commune de départ, ainsi qu'au demandeur d'inscription sur le lieu de sa résidence habituelle.

En cas de maintien de l'inscription sur le registre d'attente, pour une raison autre que celle de la réalité du lieu de résidence, cette décision motivée de maintien est notifiée à la commune de résidence habituelle précédente, ainsi qu'au demandeur d'inscription sur le lieu de sa nouvelle résidence habituelle.

En cas de radiation du registre communal, la décision motivée de radiation est notifiée à la commune de résidence habituelle précédente. Cette notification à la commune vaudra notification au demandeur à l'inscription. Si la commune de résidence habituelle précédente se trouve à l'étranger, l'intéressé se présentera dans le mois qui suit sa déclaration d'arrivée ou dans le mois de l'ouverture d'une procédure de vérification de la résidence habituelle à la commune auprès de laquelle il avait fait cette déclaration ou avait déjà été inscrit et le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué lui remet en personne la décision motivée de radiation. S'il ne se présente pas dans les délais, la décision est considérée comme notifiée en bonne et due forme.

(3) Tout refus d'inscription définitive d'un étranger sur le registre communal est communiqué au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions.

Art. 7. (1) Il y a lieu d'entendre par „résidence habituelle“ le lieu où une personne réside de façon réelle et continue.

(2) Les personnes qui, pour des raisons autres que celles énumérées à l'article 9, résident pour une durée de moins de six mois de l'année sur le territoire d'une commune, ne sont pas considérées comme résidents habituels de la commune et ne sont pas inscrites sur le registre communal.

Par exception, les personnes qui pour des raisons professionnelles sont dans l'impossibilité d'avoir une résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois ou à l'étranger, mais qui ont pourtant leur résidence sur le territoire luxembourgeois sont inscrites sur le registre principal de la commune de leur résidence. Ces personnes déclarent à la commune de leur résidence leur absence pour des raisons professionnelles appuyée par une attestation de leur employeur ou du Centre commun de la Sécurité sociale. Cette attestation est à verser chaque année au cours du mois de janvier. L'adresse à mentionner au registre communal est l'adresse à laquelle la personne concernée réside en dehors de ses déplacements professionnels.

(3) Les mineurs non émancipés, dont les parents divorcent et dont la résidence a été fixée en alternance au domicile de chacun de leurs parents, sont inscrits sur le registre communal d'une des communes dans laquelle réside l'un de leurs parents. Le choix de la commune d'inscription est effectué d'un commun accord entre les parents. A défaut d'accord, les parents pourront saisir le juge des tutelles de la question. En attendant un jugement définitif, le mineur demeure inscrit sur le registre de la commune où il a résidé jusqu'au prononcé du divorce de ses parents.

(4) La constatation d'une résidence réelle et continue peut se faire sur la base de tous documents émanant d'un service public ou des mentions figurant dans les registres, documents, bordereaux imposés par la loi ou consacrés par l'usage et régulièrement tenus ou établis.

(5) La résidence habituelle peut également être établie à partir d'autres éléments, tels que le lieu rejoint régulièrement par l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, les consommations en énergie domestique, les frais de téléphone, la résidence habituelle du conjoint, du partenaire ou de tout autre membre de sa famille.

(6) Les étrangers ne peuvent établir leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune que s'ils résident de manière légale sur le territoire luxembourgeois.

Art. 8. L'absence temporaire du territoire de la commune ne constitue pas un changement de résidence habituelle.

Art. 9. Sont considérés comme temporairement absents:

- a) les personnes admises dans les hôpitaux et autres établissements publics ou privés destinés à recevoir des malades, les maisons de repos et de soins, les hôpitaux ou parties d'hôpitaux assimilés à des maisons de repos et de soins tels les centres intégrés pour personnes âgées, les établissements psychiatriques;
- b) les personnes absentes pour moins d'un an pour des raisons de santé ou de tourisme du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle;
- c) les personnes qui effectuent, pour une durée maximale d'un an et pour des raisons professionnelles, un travail précis ou une mission déterminée en dehors du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle;
- d) les personnes qui résident, pour des raisons d'études, en dehors du lieu de leur résidence habituelle, et qui sont couverts par la sécurité sociale de leurs parents;
- e) les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires;
- f) les membres de l'Armée luxembourgeoise détachés à l'étranger, soit auprès d'un organisme international ou supranational, soit auprès d'une base militaire en pays étranger;
- g) les agents diplomatiques, les membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques luxembourgeoises, les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires de carrière;
- h) les personnes envoyées par le ministre compétent en mission de coopération pour la durée de leur mission de coopération.

Art. 10. Ne sont pas considérées comme temporairement absentes et sont inscrites sur le registre communal de la commune où elles ont leur résidence ou de la commune sur le territoire de laquelle se situe l'établissement où elles résident:

- a) les personnes visées à l'article 9 (a) qui ne disposent plus de logements dans leurs communes d'origine; cette inscription a lieu d'office un an après leur admission dans un des établissements visés;
- b) les personnes visées à l'article 9 (d) qui décident de s'installer à leur compte et demandent l'inscription sur le registre communal de la même commune, d'une autre commune ou à l'étranger;
- c) les personnes visées à l'article 9 (e) qui ne disposent plus de logements.

Section 4 – Les inscriptions au registre communal

Art. 11. Le registre communal est composé d'un registre principal et d'un registre d'attente.

Art. 12. Sont inscrits sur le registre principal, lorsqu'ils établissent leur résidence habituelle sur le territoire de la commune:

- a) les Luxembourgeois;
- b) les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et ceux de la Confédération suisse qui bénéficient d'un droit au séjour en vertu des dispositions prévues par la loi du [jjmmaaaa] sur la libre circulation des personnes et l'immigration; l'établissement de l'attestation d'enregistrement donne automatiquement lieu à leur inscription sur le registre principal;
- c) les membres de la famille d'une des personnes visées au point b) qui précède, qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui sont en possession d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent de membre de famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un des autres Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse;
- d) les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour valable en vertu de la loi du [jjmmaaaa] précitée.

Art. 13. Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal, les Luxembourgeois qui n'ont pas de logement qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. Ils sont chacun inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois de l'année civile.

Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse réelle d'une personne physique ou morale à laquelle peuvent être adressés le courrier et les documents administratifs, et être signifiés ou notifiés les documents judiciaires en vue de leur transmission effective à leurs destinataires. L'inscription à l'adresse de référence n'intervient qu'avec l'accord écrit de la personne physique ou morale mettant son adresse à disposition.

A défaut d'indication d'une adresse réelle d'une personne physique ou morale par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'administration communale tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite fait office d'adresse de référence.

Les Luxembourgeois inscrits à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.

Art. 14. La commune délivre aux personnes inscrites sur son registre principal un certificat de résidence d'une durée de validité d'un an, sauf dans les cas visés par l'article 13 dans lesquels les Luxembourgeois obtiennent un certificat d'inscription à une adresse de référence qui n'a qu'une durée de validité de six mois.

Art. 15. (1) Sont inscrits sur le registre d'attente:

- a) les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs légaux et réglementaires de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;
- b) les personnes dont les données nécessaires à l'inscription sur le registre communal sont incomplètes ou douteuses;
- c) les personnes qui ont déclaré leur départ d'une commune et n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la nouvelle commune;
- d) les personnes inscrites par un service de l'Etat, une administration, un officier public, le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales, ou par un créateur ou exécuteur d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque sur le registre national des personnes physiques à une adresse établie dans une commune luxembourgeoise, et qui n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la commune de la résidence indiquée au registre national des personnes physiques;
- e) les ressortissants de pays tiers, membres de famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un des autres Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui ont fait une demande de carte de séjour;
- f) les ressortissants de pays tiers qui font une déclaration d'arrivée dans la commune;

- g) les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'une attestation en cours de validité telle que prévue par les articles 6 paragraphe 5, 23 paragraphe 3 ou 62 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection;
- h) les étrangers qui ont reçu une décision d'éloignement avec ordre de quitter le territoire;
- i) les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une attestation qui leur permet de demeurer sur le territoire luxembourgeois en vertu de l'article 93 de la loi du jmmmaaaa sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou d'un sursis à l'éloignement en vertu de l'article 132 de la loi précitée;
- j) les travailleurs saisonniers pour la durée de leur contrat de travail;
- k) les personnes trouvées ou abandonnées sur le territoire de la commune jusqu'à ce que leur situation soit clarifiée.

(2) L'inscription sur le registre d'attente des personnes visées au paragraphe 1 point a) est effectuée pour une période ne pouvant dépasser trois ans.

Si, dans les trois mois de l'inscription sur le registre d'attente, l'autorité communale compétente n'a pas entamé de procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière dans laquelle se trouve la personne inscrite sur le registre d'attente, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu d'inscrire immédiatement la personne concernée sur le registre principal, à moins que le maintien de l'inscription sur le registre d'attente se justifie par d'autres motifs prévus par la présente loi.

Si, dans les trois mois de l'inscription sur le registre d'attente, une autorité administrative ou judiciaire compétente a été saisie et qu'elle n'a pas pris les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse dans les trois ans de l'inscription sur le registre d'attente, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu d'inscrire la personne concernée sur le registre principal, à moins que les retards dans la procédure ne soient dus au comportement fautif ou abusif de l'intéressé. Dans ce dernier cas, il demeurera inscrit sur le registre d'attente jusqu'à la fin de la procédure, toutes instances confondues.

(3) L'inscription sur le registre d'attente des personnes visées au paragraphe 1 point b) est effectuée pour une période ne pouvant dépasser une année. Pendant cette période la personne concernée doit apporter les pièces justificatives demandées par la commune. Le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué fait effectuer, si besoin en est, la procédure de vérification de la résidence habituelle prévue à l'article 6.

Si à la fin de cette période d'une année les données demeurent incomplètes ou douteuses, la personne est radiée du registre communal. En vertu de l'article 21, ses données demeureront inscrites sur le registre national des personnes physiques complétées par la mention de la radiation du registre communal.

(4) Tout transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente, ainsi que toute radiation d'un étranger du registre communal en général, est communiqué au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions.

Art. 16. (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué inscrit d'office toute personne qui a établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune sans avoir effectué la déclaration d'arrivée prévue par l'article 5. La Police grand-ducale signale au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué toute personne se trouvant en infraction avec l'article 5 et dont elle a connaissance.

(2) Si la personne concernée n'a jamais été inscrite auprès d'une commune luxembourgeoise, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué ordonne son inscription d'office sur le registre communal à la date à laquelle sa présence dans la commune a été constatée par une enquête effectuée par la Police grand-ducale à la demande du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué.

(3) Si la personne concernée a uniquement omis de faire la déclaration prévue à l'article 5 dans les délais, elle est convoquée par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué en vue d'effectuer ladite déclaration dans les huit jours.

Lorsque la personne concernée ne donne pas suite à la convocation, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à son inscription d'office à l'expiration de ce délai. Cette décision motivée est notifiée à l'intéressé.

(4) En cas d'inscription d'office, la Police grand-ducale réunit les données prévues à l'article 20 par voie d'enquête.

Art. 17. Lorsque le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à l'inscription d'une personne ayant eu sa précédente résidence habituelle à l'étranger ou ayant été radiée d'office d'un registre communal d'une commune luxembourgeoise, il notifie l'inscription pour information au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions dans le premier cas, et également à la commune du registre de laquelle la personne concernée a été radiée, dans le second cas.

Section 5 – Les radiations du registre communal

Art. 18. (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation du registre communal:

- a) en cas de décès d'une personne y inscrite;
- b) lors d'une déclaration de départ dans une autre commune ou à l'étranger;
- c) lorsque la personne concernée ne remplit pas les conditions de résidence de l'article 7;
- d) après la notification d'inscription sur le registre communal d'une autre commune par le Centre informatique de l'Etat ou par le bourgmestre d'une autre commune;
- e) dans le cas prévu par l'article 6 paragraphe 2 alinéa 5;
- f) en cas d'absence du territoire de la commune dépassant six mois de l'année civile constatée dans le cadre de l'article 7;
- g) en cas de défaut de respect de l'obligation de présentation prévue par l'article 13;
- h) en exécution d'une décision administrative ou judiciaire constatant l'infraction ou ordonnant directement de déguerpir le lieu de résidence dans le cadre de la procédure prévue à l'article 15 paragraphe 2;
- i) dans le cas prévu par l'article 15 paragraphe 3 alinéa 2.

Pour toute personne qui établit sa résidence habituelle à l'étranger, la radiation des registres communaux a lieu sur la base de la déclaration de départ et à la date de celle-ci, à défaut sur base d'une information provenant du Centre informatique de l'Etat dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques.

(2) La radiation du registre principal en faveur d'une inscription sur le registre d'attente intervient:

- a) en cas de conflit entre données inscrites sur le registre principal et celles figurant au registre national des personnes physiques;
- b) en cas de décision en faveur d'une inscription sur le registre d'attente prise par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué dans le cadre de l'article 6 paragraphe 2;
- c) en cas de décision d'éloignement d'un étranger avec ordre de quitter le territoire.

(3) La radiation du registre d'attente en faveur d'une inscription sur le registre principal intervient:

- a) en cas de décision en faveur d'une inscription sur le registre principal prise par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué dans le cadre de l'article 6 paragraphe 2;
- b) dans les cas prévus par l'article 15 paragraphe 3 alinéas 2 et 3;
- c) si le délai prévu à l'article 15 paragraphe 4 pour fournir les pièces justificatives a été respecté.

Art. 19. (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation d'office du registre communal:

- a) des personnes qui ont transféré leur lieu de résidence sur le territoire d'une autre commune et qui n'ont pas effectué leur déclaration de départ;
- b) des travailleurs saisonniers après l'écoulement de la période de travail ou de la saison indiquée par ces travailleurs dans le cadre de l'article 15 paragraphe 1 point j);
- c) des personnes qui ont été éloignées du territoire.

(2) Si la personne concernée a établi sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la nouvelle commune de résidence en avise sans retard le bourgmestre de l'ancienne commune de résidence.

(3) La Police grand-ducale signale au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué les personnes visées par l'article 19 paragraphe 1 dont elle a connaissance.

(4) Le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions doit être informé des radiations d'étrangers dans les cas prévus au paragraphe 1, points a) et b).

Section 6 – Les données inscrites sur le registre communal

Art. 20. (1) Les données suivantes sont inscrites sur le registre communal:

- a) le numéro d'identification fixé par règlement grand-ducal en exécution de la loi du 11 mai 2004 relative à l'identification des personnes physiques;
- b) les nom et prénoms;
- c) – la résidence habituelle, établie dans une localité, une rue et à un numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au registre national des localités et des rues tenu par l'administration du cadastre et de la topographie;
 - toute précision supplémentaire quant à l'immeuble dans lequel se situe le logement et toute modification intervenue dans la situation de résidence;
 - le cas échéant, l'adresse où l'intéressé réside temporairement en dehors de la commune où il a sa résidence habituelle;
 - l'adresse de référence prévue par l'article 13;
- d) les date et lieu de naissance;
- e) la situation de famille;
- f) la ou les nationalité(s) ou le statut d'apatride;
- g) le statut de réfugié ou de protection subsidiaire;
- h) le sexe;
- i) pour les personnes mariées ou liées par le partenariat en application de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, et pour les personnes veuves, le numéro d'identification, pour autant qu'il a été attribué, les noms, prénoms et dates de naissance des conjoints ou partenaires vivants ou prédécédés;
- j) les numéros d'identification des père et mère à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués;
- k) les numéros d'identification, pour autant qu'ils aient été attribués, les nom et prénoms et les dates de naissance des enfants à l'égard desquels la filiation est établie;
- l) les date et lieu de décès;
- m) la profession et la commune du lieu de travail, à l'exclusion de toute indication ayant trait à la spécialisation professionnelle, à l'employeur, à une profession ou une fonction complémentaires;
- n) d'autres données nécessaires pour l'organisation des services de la commune.

(2) Les données prévues au paragraphe 1 aux points a) à l) font partie intégrante du registre national des personnes physiques. Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'inscription des données du registre national des personnes physiques au niveau des communes.

Art. 21. Chaque information visée à l'article 20 mentionne la date à laquelle cette information a été inscrite par la commune.

Toute modification ou rectification d'une information prévue à l'article 20 paragraphe 1 aux points a) à l) implique la mention d'une nouvelle date. L'information précédente doit être supprimée du registre communal, seul le registre national des personnes physiques reflète l'historique de ces informations. La radiation d'une personne laisse uniquement subsister le numéro d'identification, les nom, prénoms, l'adresse de la nouvelle résidence et la date de radiation au registre communal. Le décès

d'une personne laisse uniquement subsister le numéro d'identification, les nom, prénoms et la date de décès au registre communal.

Il y a lieu de mentionner le numéro de tout acte d'état civil servant de pièce justificative et le lieu, à savoir la localité et le pays où cet acte a été passé ou transcrit. Pour les décisions judiciaires ou administratives sont mentionnées l'autorité qui a pris la décision et la date de la décision.

Les pièces justificatives des données inscrites sur le registre communal doivent être conservées par les communes.

Section 7 – La protection des données inscrites sur le registre communal

Art. 22. Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre communal, a le droit de consulter par voie électronique et d'obtenir communication des données qui la concernent suivant les modalités fixées ci-dessous.

Art. 23. (1) Toute consultation ou communication de données par une personne mentionnée à l'article 22 peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié.

La demande de communication des données peut également être introduite sur base d'une lettre datée, signée et adressée au bourgmestre. Ce droit est également accordé au tuteur, au curateur, à l'administrateur légal ou au mandataire spécial de la personne concernée. La lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande.

Les données sont communiquées selon le souhait de l'auteur de la demande par lettre ou par courrier électronique dans un délai de quinze jours de la réception de la demande sous forme d'un extrait du registre communal reproduisant de manière exacte l'ensemble des données relatives à la personne concernée. Cet extrait peut être demandé en langue française ou allemande et, pour les données a) à 1) de l'article 20 paragraphe 1, également en anglais.

(2) La demande est refusée si elle est introduite par une personne qui ne remplit pas les conditions et les formalités requises par la présente loi. Tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai prescrit au paragraphe 1.

(3) Il est mentionné sur l'extrait remis au demandeur que les informations qu'il contient reproduisent de manière exacte l'ensemble des données relatives à cette personne qui sont inscrites sur le registre communal et que cet extrait ne vaut pas extrait d'état civil.

Art. 24. (1) Si les données consultées ou communiquées à une personne en vertu de l'article 22 se révèlent être incomplètes ou inexactes, la personne concernée peut en demander la rectification. La demande de rectification peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié. La demande peut également être introduite par lettre recommandée avec accusé de réception, datée, signée et adressée au bourgmestre. Cette lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande. Toute demande de rectification doit être motivée.

La personne exerçant son droit de rectification fournit à l'appui de sa requête tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. A sa demande, la personne concernée est entendue et peut se faire assister par une personne de son choix.

Le bourgmestre est tenu de donner suite à cette demande de rectification dans le délai prescrit à l'article 23 paragraphe 1. Tout refus de rectification est motivé et notifié par écrit au demandeur dans le même délai.

(2) A l'issue de la procédure de rectification, le demandeur reçoit un extrait du registre communal dans lequel toutes les données modifiées sont présentées.

Art. 25. Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre communal, a le droit d'obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui ont, au cours des six mois précédant sa demande, consulté ou mis à jour ses données au registre communal, à l'exception des autorités

administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales. La procédure prévue à l'article 23 s'applique.

Art. 26. Tout ayant-droit des personnes visées à l'article 22 peut obtenir un extrait du registre communal ou un certificat, établi sur base de ce registre, pour autant que les informations qu'il contient se réfèrent directement à sa personne.

La demande est formulée par l'ayant-droit concerné, son tuteur, son curateur, son administrateur légal ou son mandataire spécial. Elle est effectuée dans les formes prescrites à l'article 23, paragraphe 1. La réponse lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 23, paragraphe 1.

Art. 27. (1) Toute personne physique ou morale peut obtenir, sur demande effectuée dans les formes prescrites à l'article 23, paragraphe 1, un extrait du registre communal ou un certificat établi sur base de ce registre concernant une personne dont les données sont inscrites sur le registre communal, lorsque la délivrance de ces documents est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi. L'extrait lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 23, paragraphe 1.

Par documents dont la délivrance est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, il y a lieu d'entendre les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal ou par un arrêté pris en exécution de la loi.

(2) Sur injonction du tribunal de paix territorialement compétent, le bourgmestre est tenu de fournir à tout requérant les renseignements qu'il possède permettant de déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre communal.

(3) L'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure. Si la personne à l'égard de laquelle la procédure s'exécute ou se poursuit a été radiée du registre communal sur lequel elle est censée être inscrite suivant les informations fournies par le requérant, l'extrait indique la date de la radiation et, le cas échéant, la commune sur le registre de laquelle elle a par la suite été inscrite. S'il s'agit d'une radiation d'office ou pour l'étranger, la commune de la nouvelle résidence est indiquée si elle est connue.

Art. 28. Tout extrait et tout certificat remis au demandeur dans le cadre des articles 23 à 27 est signé par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué. L'extrait ou le certificat mentionne à quelle fin et à quel destinataire il est délivré. Il ne reproduit pas le numéro d'identification du registre national des personnes physiques s'il est délivré en application de l'article 27.

Art. 29. Aucune liste de personnes inscrites sur le registre communal ne peut être communiquée. Cette interdiction ne vise pas les personnes publiques habilitées, par ou en vertu de la loi, à obtenir de telles listes et ce pour les informations sur lesquelles porte cette habilitation.

Art. 30. (1) Par dérogation à l'article 29, sur demande écrite et signée, stipulant la finalité pour laquelle elles sont sollicitées, des listes de personnes peuvent être communiquées:

- a) aux personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général;
- b) aux autorités étrangères, moyennant l'accord préalable du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions.

(2) Les listes visées par le présent article ne sont délivrées, en ce qui concerne les données qui sont partie intégrante du registre national des personnes physiques, qu'avec l'accord du ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur base de l'avis conforme de la Commission du registre national des personnes physiques et que dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité. En ce qui concerne les listes relatives aux données qui ne font pas partie intégrante du registre national des personnes physiques, elles ne sont délivrées qu'avec l'accord du bourgmestre et que dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité.

(3) Le destinataire de la liste ne peut pas la communiquer à des tiers ou l'utiliser à d'autres fins que celles stipulées dans la demande.

Art. 31. Sur demande écrite et signée, mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le bourgmestre peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du registre communal à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre communal.

Section 8 – Dispositions pénales

Art. 32. La violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 5, paragraphe 1 est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

La déclaration intervenant après l'expiration du délai prévu à l'article 5, paragraphe 2 est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

Section 9 – Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires

Art. 33. (1) Le point 2° de l'article 76 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié et rédigé comme suit: „2° la délivrance d'extraits du registre communal des personnes physiques et de certificats établis en tout ou en partie d'après ce registre;“.

(2) Si une loi se réfère aux „registres de la population“, ces termes s'entendent comme „registres communaux des personnes physiques“.

Art. 34. (1) Les données des registres de la population des communes luxembourgeoises sont migrées au registre national des personnes physiques afin d'y être traitées et de faire l'objet de vérifications quant à leur qualité. Les registres de la population restent en place jusqu'au moment de l'achèvement de la migration des données et jusqu'à la mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national et des registres communaux des personnes physiques. Ces opérations doivent cependant être terminées endéans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

(2) En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'une attestation en cours de validité telle que prévue par les articles 6 paragraphe 5, 23 paragraphe 3 ou 62 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et qui avant l'entrée en vigueur de la présente loi ont été inscrites sur un registre de la population, les bourgmestres ou les fonctionnaires délégués des communes sur le territoire desquelles ces personnes ont établi leur résidence habituelle effectuent un transfert des données de ces personnes du registre de la population en vigueur avant la présente loi au registre d'attente institué par la présente loi.

Art. 35. La loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant le recensement de population à faire en exécution de la loi électorale est abrogée.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Considérations générales sur les registres de la population

Les registres de la population trouvent leur base légale dans la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale (ci-après „la loi du 22 décembre 1886“).

Alors que l'intitulé de la loi laisse conclure à une utilisation restreinte des registres, il échet de constater qu'en pratique ces registres sont encore utilisés à bien d'autres fins que celle de l'exécution de la loi électorale.

En effet, recenser la population d'une commune ou, à plus grande échelle, la population de l'Etat, est devenu un préalable indispensable, non seulement à des élections, mais à toute action politique et administrative. Définir les besoins d'une population et répondre à ses attentes en matière d'urbanisme, d'équipements collectifs ou d'éducation, pour ne citer que quelques exemples, relève, en effet, de l'impossible si l'on ne procède pas à l'identification et à la localisation des individus composant cette population.

L'utilité des registres de la population est renforcée du fait qu'au Grand-Duché de Luxembourg d'innombrables droits sont liés à la résidence plutôt qu'à la nationalité. C'est justement sur base des registres de la population que les communes délivrent les certificats de résidence exigées par les administrations. Quand l'Etat ou une commune souhaite alors garantir à ses citoyens le bénéfice d'un droit lié à une condition de résidence, il ne saurait leur apporter une telle garantie si les citoyens en question n'ont pas la possibilité de déclarer leur présence sur le territoire de l'Etat ou de la commune.

De multiples raisons plaident pour un maintien de ces registres de la population et pourtant la pratique révèle des dysfonctionnements manifestes.

Entre les absences de déclarations, les déclarations incomplètes, voire fausses, la saisie des données sans pièces justificatives, la mauvaise qualité conséquente des données et les refus d'inscription non fondés, existe-t-il encore un registre de la population pouvant vraiment prétendre refléter l'ensemble de la population d'une commune?

Sans aucun doute, la législation lacunaire laisse les communes devant un vide juridique conséquent et porte sa part de responsabilité dans cet état des choses. Une brève analyse de la législation existante permettra donc de déceler les premiers éléments ayant amené le Gouvernement à proposer une réforme majeure en matière de registres de la population.

La loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale

De la loi en question ne subsiste qu'une seule disposition: l'article 8. Les motifs pour lesquels la législation existante ne se résume qu'à l'unique article 8 de la loi du 22 décembre 1886 ressort de la lecture des documents parlementaires No 1444 relatifs à la loi du 22 décembre 1970 ayant pour objet (...) 3° d'abroger les articles 1er, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 de la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale.

Suivant les documents parlementaires No 1444, les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale ne servaient dans le contexte de la loi du 22 décembre 1886 qu'à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de députés par circonscription, du nombre de conseillers par commune et section, et du nombre des cabarets admis par section de cabaretage.

Par la suite, ces opérations se trouvaient cependant régies par d'autres dispositions légales, la loi électorale du 31 juillet 1924 et la loi du 12 août 1927 sur le régime des cabarets, de sorte que le Conseil d'Etat a, à juste titre, estimé en 1970 qu'il serait utile d'abroger les dispositions de la loi du 22 décembre 1886 qui faisaient double emploi avec ces lois plus récentes, voire plus exhaustives.

Le Conseil d'Etat a cependant souhaité le maintien de l'article 8 en tant que base légale des règlements communaux concernant la tenue des registres de population. Dès lors, la Chambre des députés a décidé le maintien de l'unique article 8.

Or, en 2008, les finalités de la loi sont-elles encore remplies par la simple tenue de registres de la population?

D'abord, le recensement en association avec des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de députés par circonscription? Non, le nombre des députés est fixé à 60 députés par la Constitution.

Ensuite, le recensement sur base des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de conseillers par commune et section? Il ne peut plus s'agir d'une base de recensement unique. La loi électorale du 31 juillet 1924 a été abrogée et l'article 183 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 réduit le rôle des registres de la population en prévoyant un recensement tous les dix ans en vue de déterminer le nombre des membres du conseil communal assignés par commune. Il ne s'agit donc manifestement pas de se baser sur une unique lecture des chiffres résultant des registres de la population.

Finalement, le recensement sur base des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre des cabarets admis par section de cabaretagage? La loi du 12 août 1927 sur le régime des cabarets a été abrogée par la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets et l'article 3 paragraphe 2 de cette loi prévoit que *„la population à prendre en considération pour l'application de la présente loi est celle qui résulte du dernier recensement de la population de résidence“*. Vient s'y rajouter le paragraphe 4 *„Sur base du résultat de recensement de la population de résidence qui intervient tous les dix ans, il sera procédé à la détermination des localités d'au moins 250 habitants (...)“*.

Il résulte de ce qui précède que les finalités pour lesquelles les registres de la population ont été mis en place connaissent de sérieuses nuances ou du moins le maintien des registres de la population devient discutable dans le cadre exclusif des finalités prévues par la loi du 22 décembre 1886.

A supposer maintenant que les finalités fixées par la loi du 22 décembre 1886 soient à considérer comme entièrement maintenues, il viendrait du moins se poser la question de l'application pratique de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886, une application pratique ne conduisant absolument pas au résultat escompté: la détermination précise et complète de la population résidente.

L'application de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886

Suivant l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886, chaque commune a la possibilité d'adopter un règlement relatif à la tenue de son registre de la population. Il n'existe en effet pratiquement aucune commune qui ne soit munie d'un tel règlement.

Il n'empêche que ces règlements sont souvent minimalistes et diffèrent de commune en commune.

Monsieur Jean-Pierre Klein, Président du SYVICOL, résume dans sa circulaire du 7 janvier 2008 adressée aux bourgmestres des Villes et communes luxembourgeoises de façon tout à fait appropriée la situation actuelle: *„La multitude de règlements communaux divergents qui existe actuellement peut donner lieu à une disparité dans le traitement des dossiers et l'absence d'un cadre législatif relatif à la tenue de registres de population expose les communes à une certaine insécurité juridique.“*

En effet, soumettre la tenue des registres de la population à la réglementation des communes a conduit, comme l'admettent les élus locaux souvent eux-mêmes, à des situations inextricables menant trop souvent au procès. Ainsi, pour des motifs essentiellement liés à l'urbanisme ou à l'aménagement communal, motifs par ailleurs souvent dénoncés par Monsieur Marc Fischbach, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, certaines personnes se sont vues refuser l'inscription sur les registres de la population.

Aucune disposition légale ou réglementaire supérieure ne permet à l'autorité communale d'imposer une façon de résider précise à un administré aux fins d'inscription au registre de la population. Le choix d'une résidence constitue une liberté et donc une problématique différente de celle du sujet de la construction d'un immeuble dans lequel la résidence est établie.

Cette liberté est d'ailleurs inscrite dans l'article 2 du protocole No 4 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales:

„1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

(...)

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou de la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.“

Malgré cette norme de droit international, malgré une législation nationale à finalité pure de recensement, les élus locaux de certaines communes ont considérablement réduit les inscriptions aux registres de la population par le biais d'une réglementation restrictive sur la tenue de leur registre de la population, et pire par le biais d'une réglementation souvent sans rapport avec les registres de la population.

Cette politique peut sembler tout à fait compréhensible alors que de nombreux citoyens vivent dans cette croyance erronée que l'inscription au registre de la population leur procure d'office le droit d'accéder à tous les services d'une commune. Ils réclament un accès à des services alors que celui-ci n'est pas accordé d'office, mais au contraire se trouve soumis à des conditions spécifiques fixées par un règlement communal à part (ex. électricité, canalisation).

Bien que le Ministère de l'Intérieur ait tenté de rappeler, en vain, l'objet d'un registre de la population, c'est-à-dire refléter la population résidente en vue de remplir les finalités de la loi du 22 décembre 1886 (qui ne demeuraient en soi qu'exprimés indirectement par l'intitulé de la loi), divers règlements communaux sur la tenue des registres de la population sont venus interdire, en résumé, l'établissement d'une résidence habituelle dans des constructions situées en dehors des zones d'habitation du plan d'aménagement général d'une commune ou dans des constructions non conformes aux règlements des bâtisses.

La jurisprudence

Le tribunal administratif a dans un jugement du 14 octobre 2002 (rôle No 14485) estimé que des règles découlant du plan d'aménagement général d'une commune ne pourraient directement conditionner un changement de domicile car seul le caractère réel d'une habitation dans un autre lieu serait déterminant à ce sujet. A juste titre, le tribunal n'a pas limité son appréciation à la loi du 22 décembre 1886, mais a précisé que l'inscription au registre de la population d'une commune à l'adresse réelle d'habitation joue également un rôle dans le changement du domicile d'une personne et que cette inscription ne pouvait pas être refusée pour d'autres conditions que celles fixées au code civil. Il se trouve que le domicile et la résidence habituelle coïncident lorsqu'on applique les articles 102 à 105 du Code civil. La décision de refus d'inscription sur le registre de la population a ainsi été annulée par le tribunal. Malheureusement, la Cour administrative, saisie par l'appel interjeté contre le jugement prémentionné, a dans son arrêt du 8 mai 2003 (rôle No 15632C) estimé que le demandeur à l'inscription n'avait pas indiqué d'adresse „éligible en droit pour l'habitation“ puisque la zone dans laquelle se situait le logement du demandeur était située dans une zone soumise à un assainissement général.

Un „revirement de jurisprudence“ est finalement venu confirmer le point de vue du Ministère de l'Intérieur: les registres de la population doivent refléter la population résidente d'une commune peu importe dans quel immeuble ou zone les personnes ont finalement décidé de s'installer.

C'est par un jugement du 5 mai 2004 (rôle No 17030) que le tribunal administratif est arrivé aux conclusions suivantes: „(...) Dans la mesure où toute personne, qui établit sa résidence habituelle sur le territoire d'une commune, est obligée de faire sa déclaration y relative au bureau de la population pour se faire inscrire au registre de la population et dans la mesure où la non-observation de cette disposition est pénalement répréhensible, il appartient à la commune de procéder à ladite inscription dès qu'une personne se présente aux services communaux pour y faire inscrire une déclaration d'arrivée.

(...) A cela s'ajoute que ni ledit texte, ni un autre texte légal ou réglementaire n'autorise la commune à prendre en compte des motifs étrangers au critère de la résidence habituelle pour refuser à une personne, ayant établi de fait sa résidence habituelle sur le territoire de la commune de destination, l'inscription y relative, étant entendu que l'inscription au registre de la population se fait sans préjudice de l'application de la réglementation de police et de celle relative à l'urbanisme.

Si la commune estime pour des raisons inhérentes à la sécurité, à la salubrité et à l'hygiène que le lieu en question ne se prête pas à une résidence habituelle, il lui appartient d'entamer une procédure séparée en usant de son pouvoir de police général en matière de sécurité et de salubrité et y faire interdire toute résidence.

Il convient d'ajouter que ce pouvoir de police revient au bourgmestre, lequel est chargé aux termes de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 de l'exécution des lois et règlements de police. Le bourgmestre a, à titre personnel, le droit et le devoir d'assurer l'exécution des lois de police et de la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Il s'ensuit que des considérations ayant trait à la sécurité, à la salubrité et à l'hygiène ne peuvent être prises en compte, en l'absence d'une base légale afférente, dans le cadre d'une décision de refus d'inscription au registre de la population (...)

Le jugement a été confirmé dans toute sa teneur par la Cour administrative (CA 2 décembre 2004, rôle No 18323 C).

Il ne faut cependant pas croire que la jurisprudence de la Cour administrative soit restée constante. Encore récemment, un autre „revirement“ a été opéré par la Cour administrative (en date du 22 mai 2008, rôle No 24010 C) annonçant que „(...) au vu de ce que l'inscription sur les registres de la population confère à son auteur des droits, une commune est en droit de refuser l'inscription sur ses registres de la population d'un administré qui ouvertement et manifestement, par son établissement en un endroit précis du territoire communal, entend violer les dispositions du plan d'aménagement général communal qui peuvent prévoir des zones où l'habitation à titre principal est prohibée.“

La Cour administrative a ainsi opéré plusieurs „revirements de jurisprudence“ en un laps de temps assez restreint, ce qui ne facilite pas la tâche d'un ministère essayant d'harmoniser l'application de la législation relative à la tenue des registres de la population.

Conclusion

Tout en constatant les difficultés insurmontables d'application de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886, il s'impose de tourner une page et de passer à une législation adaptée aux besoins de l'Etat et des communes et bien entendu, en bout de chaîne, aux besoins du citoyen.

Pour quelle raison invoque-t-on à ce stade les besoins de l'Etat? Le constat s'impose qu'au niveau national, le répertoire créé par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, est alimenté de données, en tout cas en ce qui concerne les résidents, qui proviennent essentiellement des registres de la population des communes. L'Etat a donc un intérêt manifeste à ce que ces registres soient tenus de manière irréprochable.

Il s'est pourtant avéré au fil du temps que les données fournies au répertoire n'étaient pas nécessairement fiables. Souvent elles ont été inscrites sans pièces justificatives ou n'ont pas été mises à jour par la suite. Malheureusement les administrations peuvent modifier les données du répertoire sans nécessairement en informer les communes de sorte que le contenu des registres de la population ne concorde plus avec celui du répertoire national. Pire encore, certaines personnes qui résident sur le territoire luxembourgeois ne se trouvent pas du tout inscrites au répertoire national.

Ce dysfonctionnement conduit notamment à contraindre le citoyen à renouveler de multiples démarches administratives qui auraient pu lui être épargnées par une unique saisie de données lors de sa déclaration d'arrivée dans la commune, par une vérification de ces données exercée à un niveau central et une communication plus effective des services de l'Etat avec les communes.

Bien qu'une réforme générale du système élaboré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales s'impose aux yeux de tous les acteurs, il semble évident qu'il faut, du moins pour les personnes résidant sur le territoire luxembourgeois, intervenir en premier lieu à la source: remédier au dysfonctionnement des registres de la population et par conséquent à la lourdeur des procédés administratifs.

Ainsi, l'ambition de ce projet de loi est d'instaurer en premier lieu de nouveaux registres appelés registres communaux des personnes physiques. Ces registres seront distincts des registres de l'état civil et constitueront un instrument adéquat pour l'organisation et le fonctionnement des communes luxembourgeoises.

La base légale des registres de la population sera abrogée par la nouvelle législation et les conseils communaux des communes ayant un règlement communal relatif au registre de la population seront

invités à l'abroger. Le terme de „registre de la population“ ne sera plus utilisé afin de marquer une rupture définitive et psychologique avec la législation de 1886 et son application pratique hétérogène dans 116 communes.

Désormais chaque commune tiendra un registre communal des personnes physiques à tenir de manière identique dans les 116 communes. Le terme de registre communal des personnes physiques a, par ailleurs, été choisi en concordance avec le terme de registre national des personnes physiques venant en remplacement du terme de „répertoire“.

En second lieu, les registres communaux devront, comme annoncé ci-dessus, servir à alimenter une partie du nouveau registre national des personnes physiques et pour cette raison la saisie des données par les fonctionnaires communaux sera fiabilisée et vérifiée au niveau national. Un certain nombre de données du registre communal de chaque commune feront partie intégrante du registre national. Toute modification de ces données sera donc signalée à chaque commune concernée et en cas de déménagement d'une personne, il ne sera plus forcément nécessaire de renouveler une saisie des données.

En dernier lieu, mais non sans importance, cette réforme devra permettre de rehausser les exigences en matière de protection de données au niveau communal et national. Le traitement des données des registres communaux et du registre national des personnes physiques sera soumis à des règles particulières de protection.

Au vu de ce qui précède, le projet peut être qualifié d'ambitieux et il ne fait aucun doute que le succès de ce projet dépendra d'une collaboration étroite entre l'Etat et les communes. La période transitoire se trouve être plutôt étendue afin de permettre une mise en œuvre et un fonctionnement de qualité des nouveaux registres.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Cette disposition impose à chaque commune de tenir un registre des personnes physiques. Le but est d'introduire des registres tenus de manière identique dans tout le Grand-Duché de Luxembourg. La tenue d'un tel registre ne pourra en principe plus être régie par une réglementation communale, à moins que les dispositions du règlement communal en question ne soient pas contraires à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Il est important de préciser, d'un point de vue informatique et en matière de protection des données, que les registres de l'état civil sont des registres distincts des registres communaux car il règne souvent une confusion à ce sujet aussi bien au niveau de la population, qu'au sein de quelques rares administrations communales qui ont encore tendance à mélanger d'un point de vue informatique les différentes bases de données.

Ad article 2

Cette disposition explique quelles personnes doivent être inscrites sur le registre communal. Il s'agit de toutes les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, ainsi que de toute autre personne visée par la présente loi, c'est-à-dire par les articles 7 paragraphe 2, 12, 13 et 15. La notion de résidence habituelle sera expliquée à l'article 7.

Il est ensuite expliqué quelles sont les finalités des registres communaux, explications fournies plus amplement par l'exposé des motifs.

Afin que la nouvelle loi puisse remplir ces finalités et afin de déterminer une fois pour toute sur quelle base le chiffre de la population est fixé, toutes matières confondues (ex. cabaretage, subventions, ...), un second paragraphe précise que toutes les personnes inscrites au registre communal seront à prendre en compte.

Ad article 3

(1) Comme pour les registres de l'état civil, le bourgmestre est responsable de la tenue du registre communal. Une délégation à un ou plusieurs fonctionnaires est envisagée, mais sur demande du SYVICOL l'âge minimal de ces fonctionnaires a été fixé à vingt et un ans et non pas vingt-cinq ans, tel qu'il est le cas en matière de registres de l'état civil.

(2) Les données a) à l) de l'article 20 paragraphe 1 feront partie intégrante du registre national des personnes physiques. Ceci signifie que ces données et leurs modifications seront vérifiées par le Centre informatique de l'Etat et validées dans le système reliant les communes à l'Etat. L'historique des données ne figurera qu'exclusivement au registre national. En cas de déménagement d'une personne, seul son numéro d'identification, son nom, son prénom, la date de radiation et de la commune de destination demeureront comme données dans le registre de la commune de départ.

En principe, l'accès au registre national des personnes physiques, donc aux données actuelles et à l'historique des données d'une personne, devrait être demandé à une commission du registre national avec une justification d'accès à ces données.

Pour éviter qu'une commune soit cependant amenée à effectuer cette procédure fastidieuse alors qu'elle constitue la principale source de ces données et qu'elle doit les utiliser au quotidien, la loi prévoit d'office l'accès du bourgmestre et des fonctionnaires délégués.

En leur épargnant la procédure, la protection des données des personnes n'est pas pour autant laissée pour compte: l'accès est limité à ces personnes spécifiquement désignées par le bourgmestre et figurant dans les arrêtés continués aux ministres compétents.

Ad article 4

La mise à jour prévue par cette disposition sera effectuée par les communes et le Centre informatique de l'Etat, dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques. Le Centre informatique de l'Etat va systématiquement vérifier et valider les modifications effectuées au niveau des données du registre communal qui feront partie intégrante du registre national des personnes physiques. Les fonctionnaires communaux travailleront en ligne („*online*“) avec le registre national, ce qui leur

permettra de travailler avec un outil actualisé et de continuer immédiatement de nouvelles informations reçues dans le cadre des déclarations d'arrivée et de départ, pour ne citer qu'une source de modification parmi plusieurs.

Ad article 5

Sans déclaration d'arrivée et de départ des personnes, il devient plus que difficile de tenir un registre communal.

Il est cependant vrai qu'une présence physique lors des déclarations n'est pas toujours nécessaire.

Dans un premier temps, le citoyen pourra opter pour une unique déclaration à la commune d'arrivée, avant que dans une seconde étape le législateur pourrait éventuellement envisager l'introduction des déclarations d'arrivée et de départ par voie électronique avec signature électronique à l'appui. Cette dernière possibilité n'est pour l'instant pas encore envisagée car l'introduction de nouveaux registres au niveau national et communal nécessitera un contact avec le citoyen afin de lui fournir des explications et de vérifier si les données migrées des anciens registres sont à considérer comme ayant source authentique ou non. Ce travail de migration et de vérification constitue un chantier non négligeable.

L'obligation du bourgmestre ou de son fonctionnaire délégué de continuer l'information liée à une déclaration d'arrivée à la commune de départ est traduite par une information automatique générée par le nouveau système mis en place par le Centre informatique de l'Etat au niveau du registre national des personnes physiques.

En pratique, le fonctionnaire délégué accueille une personne qui souhaite déclarer son arrivée sur le territoire de la commune. Il inscrit cette personne sur le registre communal. Cette inscription est vérifiée immédiatement au niveau du registre national par le CIE qui va valider ou non les données inscrites. Si donc le CIE remarque que la personne inscrite n'a pas effectué de déclaration de départ, le système génère un message vers la commune de départ qui pourra effectuer la radiation de la personne concernée.

Le délai pour effectuer la déclaration, quelle soit de départ ou d'arrivée, est de huit jours à partir de l'occupation de la nouvelle résidence.

Pour le départ à l'étranger, il fallait imposer une déclaration avant le départ car l'expérience montre qu'une fois que les frontières sont traversées les obligations sont oubliées. A juste titre on peut se demander si les déclarations à effectuer avant le départ seront faites, mais le nouveau système coordonné au niveau national devra au moins aider la commune de départ d'obtenir l'information souhaitée, probablement générée par une administration au niveau étatique (ex. par le Centre commun de la Sécurité sociale).

De manière fréquente, les fonctionnaires des bureaux de la population se sont plaints de subir des „pressions“ de la part des déclarants. En effet, certaines personnes tout en admettant l'illégalité de leur demande (ex. s'inscrire sur le registre de la commune alors que l'on réside en réalité à l'étranger, déclarer en tant que mère un départ avec son enfant à une autre adresse du père et sans l'accord du père), ne se gênent pas pour insister lourdement afin d'obtenir cette inscription. Les fonctionnaires, souvent dépourvus d'une formation juridique assez poussée pour apprécier les nuances, préfèrent parfois acter les déclarations plutôt que de courir le risque de voir l'affaire aboutir devant le collège des bourgmestre et échevins ou en justice.

Une des demandes émanant des bureaux de la population était que l'on prévienne précisément qui a le pouvoir de représenter qui au moment de la déclaration d'arrivée. Bien que ces questions soient notamment traitées par le code civil, il était important de préciser une fois pour toutes les personnes ayant un pouvoir de représentation afin d'éviter toute sorte de „pression“ exercée sur les fonctionnaires lors des demandes d'inscription. Une circulaire ministérielle apportera les précisions nécessaires quant aux dispositions existantes notamment en matière de responsabilité parentale ou de tutelle.

Les litiges relatifs aux personnes ayant établi leur résidence habituelle sur un camping sont nombreux. Or, les campings et également les hôtels constituent pour une certaine catégorie de la population l'unique possibilité de se loger en l'absence de logements sociaux en quantité suffisante. N'oublions pas non plus les adeptes du „charme“ de ces endroits.

Le cas des campings et des hôtels est cependant particulier puisque ces endroits sont destinés au tourisme donc à l'occupation passagère et précaire. Il faut donc laisser aux propriétaires ou gérants de camping et d'hôtels la possibilité de préserver cette destination et ce n'est qu'avec leur accord qu'une personne pourra à l'avenir s'inscrire à l'adresse d'un camping et d'un hôtel.

La signature de la déclaration évitera des recours ultérieurs du déclarant prétendant ne pas avoir fourni les données déclarées.

Ad article 6

Une autre requête de la part des bureaux de la population est celle de pouvoir procéder ou faire procéder à des vérifications sur la réalité d'une résidence indiquée lors d'une déclaration d'arrivée ou à un moment ultérieur sur base de nouvelles informations. Ceci signifie qu'il doit être instauré un moyen pour que le fonctionnaire puisse s'assurer qu'une personne habite réellement à l'endroit indiqué.

Pour éviter que le déclarant se déplace cependant à deux reprises, même si un doute existe lors de sa déclaration, le fonctionnaire enregistre toutes les données demandées par la loi et le déclarant est ainsi inscrit sur un registre d'attente (cf. article 11 pour la notion de „registre d'attente“) en attendant l'issue d'une enquête relative à sa résidence. Une fois que l'enquête va révéler que la résidence est réelle, l'inscription sera validée et le déclarant sera inscrit automatiquement sur le registre principal.

Le bourgmestre ou son délégué prennent une décision après réception du rapport d'enquête. Le déclarant reste inscrit sur le registre d'attente si un autre problème quant à ses données subsiste.

Les trois derniers alinéas du paragraphe 2 règlent la question de la notification de la décision au déclarant. La seule fois où le déclarant n'obtiendra pas de notification „en main propre“ est celle où sa résidence habituelle n'est pas établie sur le territoire de la commune. Puisqu'il a souhaité s'inscrire sur le registre d'une autre commune, on peut en déduire qu'il n'a plus de résidence dans la commune dite de départ. Dès lors, la commune ne dispose pas de l'adresse de la résidence habituelle du déclarant et ne peut que notifier la décision à l'ancienne commune. Le cas spécifique d'une commune de départ située à l'étranger est prévu.

Le refus d'inscription ou la radiation d'un étranger parce qu'il n'a pas de résidence habituelle sur le territoire d'une commune peut influencer son droit de rester sur le territoire, raison pour laquelle il y a lieu de communiquer l'information au ministre ayant l'immigration respectivement l'asile dans ses attributions.

Ad article 7

La population d'une commune est essentiellement composée des personnes qui ont leur résidence habituelle sur le territoire de la commune.

Définir la notion de „résidence habituelle“ n'a pas été une entreprise des plus aisées. En 1970, lors de la réforme de la loi du 22 décembre 1886, il était proposé de reprendre la notion de résidence habituelle empruntée au bureau statistique des Nations Unies: le lieu de résidence habituelle est le lieu géographique où la personne recensée habite normalement. Cette notion n'a finalement pas été discutée puisque l'abrogation d'une grande partie de la loi plutôt que sa modification au fond a en fin de compte été décidée.

Bien que cette définition ne soit pas contraire à l'esprit de la présente loi, une condition de durée de résidence supplémentaire imposée par les recommandations en matière de statistiques ne correspond pas aux finalités d'un registre devant donner une photographie de la population résidente actuelle. En effet, il était recommandé d'inclure dans le chiffre de la population résidente seulement les personnes qui au moment du recensement résident depuis 12 mois de façon continue dans la commune. Les personnes s'étant inscrites un mois avant le recensement n'auraient donc pas fait partie de la population résidente.

Il a donc semblé peu approprié de reprendre la définition du bureau des statistiques. Or, n'empêche que les registres communaux, tels qu'ils sont définis et conçus par la présente loi ne renient pas cette définition, au contraire respectent les idées y exprimées, et n'empêcheront pas au final l'application par le STATEC des recommandations de l'ONU, voire les dispositions du règlement (CE) No 862/2007 du Parlement européen du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale (...) ayant repris ces recommandations.

Une autre définition de la résidence habituelle figure dans la loi électorale: le lieu géographique où la personne à recenser habite d'ordinaire.

Il importait au Ministère de l'Intérieur de donner le plus de précisions possibles à la notion de résidence habituelle et surtout de donner une définition qu'un fonctionnaire pourrait appliquer sans équivoque.

Deux éléments caractérisent de façon indissociable la résidence habituelle: la réalité et la continuité dans le temps d'une résidence.

C'est là que la notion de résidence habituelle peut se recouper avec la notion de domicile. Le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement, qui exprime en soi l'élément de durée de la résidence. La définition de domicile des articles 102 à 105 du Code civil se recoupe donc avec la définition de résidence habituelle telle que définie par le présent projet de loi. Cet état des choses ne se présente cependant pas aux articles 106 et suivants du code civil qui constituent des cas particuliers où le domicile et la résidence habituelle diffèrent (sauf éventuellement dans le cas de l'article 108 concernant les mineurs non émancipés qui dans la majorité des cas résident habituellement avec un de leurs parents ou avec leur tuteur).

Il est primordial de déterminer précisément quelle est la durée permettant de décider si une personne a sa résidence habituelle sur le territoire d'une commune. Il semble logique qu'il faut résider au moins six mois de l'année sur le territoire d'une commune pour pouvoir prétendre y vivre habituellement.

De manière générale, les personnes vivant plus de six mois de l'année à l'étranger et ceci plusieurs années d'affilée ne peuvent pas prétendre avoir leur résidence habituelle au Luxembourg. En réalité, leur résidence au Luxembourg constitue une résidence secondaire. Ce n'est pas leur attachement affectif au pays qui sera le facteur déterminant de leur résidence habituelle.

Il faut cependant prévoir une exception pour les personnes qui ont une profession qui ne leur permet pas de s'établir durablement sur le territoire d'une commune et d'un Etat (ex. chauffeurs de poids lourds dans des compagnies de transport international).

Il fallait également envisager une solution en matière de garde alternée alors qu'un enfant peut dans ces cas avoir deux domiciles. On ne saurait cependant inscrire un enfant sur deux registres communaux alors que ces inscriptions ont des conséquences non seulement sur la fixation du chiffre de la population d'une commune, mais également sur la détermination du lieu où l'enfant est censé effectuer sa scolarité.

Il s'est avéré que les bureaux de la population ne travaillent pas de façon systématique sur base de pièces justificatives ce qui peut dans certains cas expliquer le manque de fiabilité de données enregistrées. Cette façon de procéder n'est cependant pas basée sur une sorte d'inconscience des fonctionnaires de l'importance de telles pièces mais plutôt de la difficulté de connaître la valeur exacte des pièces présentées. Dans un premier temps, il importait donc de dire clairement que des pièces justificatives jouent un rôle essentiel dans la constatation d'une résidence réelle. Le rôle joué, en général, par les pièces justificatives pour la saisie de toutes les données est précisé à l'article 21.

Un faisceau d'indices peut être suffisant pour constater la résidence.

Un étranger ne peut établir sa résidence sur le territoire luxembourgeois sans avoir régularisé sa présence sur le territoire.

Ad article 8

Par moments, une personne se retrouve dans une situation qui pourrait avoir une influence notable sur son lieu de résidence habituelle (ex. hospitalisation, études, emprisonnement) puisqu'elle passe le plus clair de son temps à un autre endroit. Or, ces situations ne sont pas définitives et sont souvent limitées à une période déterminée. Elles peuvent être considérées comme absences temporaires qui n'affectent pas en soi la résidence habituelle.

Ad article 9

Cette disposition énumère les différents cas d'absence temporaire du territoire d'une commune.

Ad article 10

Après que les articles 8 et 9 aient expliqué les cas d'absence temporaire, l'article 10 prévoit le glissement d'une situation d'absence temporaire vers l'établissement d'une nouvelle résidence.

Ad article 11

Imposer par le biais d'une loi l'inscription de personnes physiques sur un registre communal est une mesure qui ne solutionne pas à elle toute seule les problèmes qui peuvent se poser en pratique lors de la tenue d'un registre communal.

Déjà, un registre doit être subdivisé de façon à séparer les inscriptions valables des inscriptions provisoires ou des cas dans lesquels subsiste un problème particulier.

Pour cette raison, il a été proposé de composer le registre communal d'un registre principal et d'un registre d'attente.

Ad article 12

Sont donc inscrits sur le registre principal les Luxembourgeois et les étrangers en situation régulière qui ont établi leur résidence habituelle sur le territoire de la commune.

Ad article 13

Les personnes dites „sans-abris“ ou „sans domicile fixe“ doivent pouvoir être prises en charge par l'office social d'une ou de plusieurs communes. Par le biais de cette disposition, il y a, en tout cas, lieu de faciliter toute démarche administrative de ces personnes, mais aussi de créer dans un premier temps, un lien ne serait-ce qu'administratif, avec ces personnes. Ce lien favorisera une intégration effective dans la société.

L'inscription de ces personnes doit être effectuée à une adresse de référence sur accord écrit de la personne mettant cette adresse à disposition. A défaut l'administration communale mettra son adresse à disposition.

La présence sur le territoire est présumée. Cette présomption n'est pas irréfragable, elle peut être renversée par la preuve contraire.

Il sera certes difficile de vérifier de façon effective la présence des sans-abris pendant les 6 mois de l'année qu'ils devraient se trouver sur le territoire d'une commune. Or, il ne faut pas utiliser cet argument afin de tenir cette partie de la population à l'écart de l'action administrative.

Ad article 14

Cette disposition procure une base légale aux communes pour émettre des certificats de résidence et des certificats d'inscription à une adresse de référence, avec une durée de validité limitée.

Ad article 15

L'inscription sur le registre d'attente ne pourra être effectuée que dans les cas limitativement énumérés à l'article 15. Ces cas se résument à des situations provisoires pouvant aboutir à une inscription au registre principal ou à une radiation du registre communal.

a) Alors qu'il a été clairement établi à l'exposé des motifs que les problèmes d'urbanisme ou autres ne devraient pas avoir d'influence sur l'inscription d'une personne sur le registre communal, il n'en reste pas moins que certaines personnes, en établissant leur résidence dans certains endroits, contreviennent à des règles de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Le point a) est censé donner l'occasion aux autorités communales d'entamer les actions nécessaires à faire cesser des situations de ce genre, mais les oblige à inscrire de manière provisoire les personnes concernées sur le registre communal. Ces procédures doivent aboutir à une décision de quitter les lieux pour que la radiation du registre communal soit permise;

b) Pas d'observations particulières;

c) Le nouveau système du registre national des personnes physiques permettra lorsqu'une personne déclare son départ dans une commune en indiquant la commune de destination, que la personne soit automatiquement inscrite sur le registre d'attente de la commune de destination et que cette dernière recevra ainsi le message qu'une personne va devoir effectuer sa déclaration d'arrivée. Une fois que cette déclaration sera effectuée en bonne et due forme et en absence de problèmes particuliers, le déclarant sera inscrit au registre principal;

d) Il arrive que des personnes résident sur le territoire luxembourgeois mais n'aient effectué aucune déclaration au niveau de registres communaux. Ces personnes peuvent cependant être inscrites à un autre niveau, parce qu'elles ont, par exemple, indiqué une adresse dans une commune luxembourgeoise à leur employeur qui, à son tour, a déclaré ces employés auprès du Centre commun de la Sécurité

sociale. Ces employés sont inscrits sur le registre d'attente de leur commune par le CIE. Elles effectueront leurs déclarations ou seront alors convoquées pour ce faire;

e) à i) Ces dispositions ont été souhaitées par le ministre ayant l'Immigration dans ses attributions;

j) Jusqu'à présent, les travailleurs saisonniers qui n'avaient pas leur résidence habituelle dans une commune luxembourgeoise ont été obligés à déclarer une résidence auprès de registres de la population afin d'obtenir une fiche d'impôts. Afin de remédier à cette situation, les travailleurs saisonniers seront inscrits au registre d'attente de la commune de leur logement provisoire pour la durée de leur contrat de travail. A la fin du contrat de travail, ils seront radiés du registre communal.

Le paragraphe 2 prévoit le délai endéans lequel les procédures du paragraphe 1 point a) doivent être réglées.

Le paragraphe 3 prévoit le délai à respecter dans le cadre du paragraphe 1 point b).

Le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions doit pouvoir obtenir une information si un étranger se trouve tout d'un coup inscrit sur le registre d'attente alors qu'il se trouvait au préalable valablement inscrit sur le registre principal de la même commune. Il en est de même pour les radiations du registre communal en général.

Il se peut que cette inscription sur le registre d'attente n'ait pas d'incidence en matière d'immigration (ex. le nom de famille est écrit de manière différente par le centre commun de la sécurité sociale qui a signalé ce problème au CIE en charge du registre national). Le CIE procédera à une vérification notamment des pièces sur base desquelles la personne a été inscrite au registre communal. Si c'est sur base d'un acte de naissance, le problème sera rapidement résolu en faveur du registre communal, si l'affaire nécessite cependant plus de vérifications, la personne concernée doit être provisoirement transférée au registre d'attente.

Ad article 16

Cet article permet au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué de procéder à des inscriptions d'office si nécessaire.

Le paragraphe 2 prévoit l'inscription d'office de personnes n'ayant jamais été inscrites sur aucun registre communal et qu'une enquête plus approfondie s'impose: la police grand-ducale constatera le lieu de résidence habituelle de la personne et rassemblera les données prévues à l'article 20 qui ne sont pas encore connues par la commune.

Le paragraphe 3 prévoit le cas des personnes déjà inscrites sur un registre communal mais ayant uniquement oublié de remplir leur obligation de déclaration. Pour ces personnes les données sont connues de l'ancienne inscription à un autre registre communal et seule l'adresse est censée avoir changé.

Ad article 17

Dans certains cas la notification d'une inscription d'office s'impose.

Pour les personnes ayant eu leur résidence habituelle à l'étranger et qui établissent leur résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois, le MAE doit recevoir cette information pour les cas où ces personnes étaient déjà inscrites sur un registre diplomatique ou consulaire luxembourgeois – afin de pouvoir les radier de ce registre, pour vérifier la présence régulière sur le territoire pour les non-Luxembourgeois, si nécessaire, ou encore vérifier le respect des formalités prescrites par la loi relative à la libre circulation des personnes et à l'immigration.

Pour les personnes radiées d'office d'un registre d'une autre commune pour les raisons indiquées à l'article 19, il peut être important pour les communes précédentes de connaître la commune de destination pour faire suivre des bulletins de taxes impayés, par exemple.

Ad article 18

Cette disposition est consacrée dans son paragraphe 1er aux radiations du registre communal en général.

Le paragraphe second est consacré aux radiations „internes“ au registre communal, signifiant une migration des données du registre principal vers le registre d'attente et dans son troisième paragraphe

aux radiations „internes“, signifiant une migration des données du registre d'attente vers le registre principal. Pour ces deux cas de figure, aucune mention de radiation ne sera visible, mais la radiation „interne“ au registre communal signifiera simplement le transfert d'un „sous-registre“ à l'autre.

Ad article 19

Cette disposition est consacrée aux cas de radiations d'office auxquels peut procéder le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué si nécessaire.

Ad article 20

Cette disposition énumère les données figurant au registre communal de chaque commune.

a) le numéro d'identification du registre national des personnes physiques constitue le nouvel identifiant des personnes physiques. Sous l'empire de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales un numéro d'identification avait déjà été introduit et a souvent été utilisé sous la dénomination de „matricule“ ou de „numéro d'identité“.

Un règlement d'exécution de la loi relative à l'identification des personnes physiques introduira un nouvel identifiant.

Le numéro d'identification est généré pour les personnes nées au Grand-Duché de Luxembourg lors de leur déclaration de naissance et figurera sur leur acte de naissance. En cas d'adoption plénière un nouvel acte de naissance est dressé et un nouveau numéro d'identification doit être attribué à l'adopté. Un Luxembourgeois inscrit sur un registre diplomatique ou consulaire recevra également un numéro d'identification.

Les personnes étrangères reçoivent, en règle générale, un numéro d'identification lors d'une inscription dans un registre communal ou lors d'une affiliation au régime de sécurité sociale.

Il n'est pas exclu que ces personnes se présentent en premier devant une toute autre administration. Il échet, dès lors, à cette dernière de vérifier si cette personne a reçu un numéro d'identification et de le lui attribuer, le cas échéant;

b) sans observations particulières;

c) à ce point est précisé ce qui constitue une adresse complète à laquelle est établie une résidence habituelle. La description introduite dans la loi n'empêchera pas la commune d'introduire des précisions, telle que l'étage ou le numéro d'appartement en cas de copropriétés.

Depuis l'introduction par la loi du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie du registre national des localités et des rues, l'administration du cadastre et de la topographie a rencontré un certain nombre d'obstacles à la tenue correcte de ce registre. Ces obstacles sont essentiellement dus à un manque de communication efficace avec les communes et il importait d'imposer cette communication très importante par le biais de cette disposition.

En pratique, le fonctionnaire communal ne vérifie pas systématiquement lors d'une inscription qu'une adresse existe au niveau du registre des localités et rues tenu par le cadastre et ne communique pas non plus les adresses. C'est le système du registre national qui va s'en occuper et continuer les informations nécessaires au registre national des localités et des rues. En cas de problème, l'administration du cadastre pourra contacter directement la commune afin de demander aux autorités communales d'y remédier (ex. décision relative à la dénomination d'une rue). La décision prise suite à cette demande sera notifiée à la personne concernée par le CIE l'informant ainsi de toute modification concernant son adresse.

Lorsqu'une personne change d'adresse à l'intérieur de la commune ou déménage dans une autre commune ou à l'étranger, il y a lieu de mentionner l'adresse de destination. L'ancienne adresse n'y figure plus, l'historique est cependant disponible au registre national.

Les personnes temporairement absentes n'ont aucune obligation d'en faire la déclaration mais ont toutefois la possibilité de la faire si elles le souhaitent. En effet, une telle déclaration pourra empêcher des radiations non justifiées;

d) sans observations particulières;

e) dans la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, une rubrique intitulée „état civil“ reprenait ce que l'on a préféré regrouper dans une rubrique „situation de famille“, c'est-à-dire une rubrique mentionnant si une personne est mariée, divorcée, séparée de corps, célibataire, veuve, „pacsée“ ou autre.

L'intitulé „état civil“ ne correspondait en effet pas au contenu de la rubrique.

Il se peut également qu'apparaissent des situations de famille qui ne sont pas reconnues au Luxembourg mais qu'il est indispensable de connaître, par exemple les situations de polygamie;

f) sans observations particulières;

g) sans observations particulières;

h) sans observations particulières;

i) pour un certain nombre d'administrations il est indispensable d'identifier les conjoints vivants ou prédécédés, par exemple pour des questions de calcul de pensions;

j) cette disposition est primordiale pour les mineurs et peut, par exemple, faciliter les recherches en matière de demande de prestations familiales et évitera la demande de certificats de composition de ménage;

k) cette disposition permet la recherche du point j) en sens inverse;

l) sans observations particulières;

m) cette disposition est nécessaire pour pouvoir établir les fiches d'impôts;

n) il va de soi que les données énumérées aux points précédents ne constituent pas une liste complète des données dont une commune a besoin pour son administration. Il fallait donc laisser aux communes une possibilité de compléter la liste par des données que chaque commune déterminera en fonction des besoins de ses services („données métier“).

Ad article 21

Cette disposition impose aux responsables de la tenue du registre communal de se tenir à quelques règles élémentaires afin de pouvoir retracer les inscriptions et modifications des données. L'indication des dates d'inscription et de modification, et la mention précise des pièces justificatives sont désormais exigées.

Il n'y a pas lieu de reprendre dans cette loi ou dans un règlement grand-ducal les pièces pouvant servir de justificatif alors que des normes internationales et nationales fixent la valeur des différents actes pouvant servir à qualifier une donnée comme ayant source authentique.

Une circulaire rédigée par le MIAT en collaboration avec le Ministère de la Justice dressera une liste des documents pouvant servir de pièces justificatives et donnera les explications juridiques nécessaires à une bonne application de l'article 21.

Ad article 22

Une personne inscrite sur un registre communal doit pouvoir consulter et obtenir communication de ses données.

Ad article 23

La demande de consultation ou de communication des données peut se faire par voie électronique ou par lettre écrite.

L'extrait du registre communal ne se réfère qu'aux données mentionnées à l'article 20 et non pas à des données purement techniques ne révélant en soi rien sur la personne inscrite.

Le choix des langues est, pour les données purement „communales“, porté sur les langues administratives français et allemand et pour les données „nationales“ également sur l'anglais (le CIE s'occupe

des traductions en anglais). La loi n'empêchera pas les communes d'offrir les extraits en anglais pour les données autres que a) à l).

Le paragraphe 2 règle la procédure de refus de communication des données.

Le paragraphe 3 est censé garantir à la personne inscrite qu'elle a reçu toutes les informations demandées.

Ad article 24

Cette disposition règle le droit et la procédure de rectification des données à la demande de la personne inscrite.

Ad article 25

Il est important que le citoyen sache qui a consulté ses données ou qui a procédé à une modification de ses données. L'information qui lui sera fournie ne révélera pas le nom du fonctionnaire ayant consulté les données, mais uniquement le service pour lequel il travaille. Ce droit de consultation doit cependant être limité dans le temps, les listes de consultants deviendraient ingérables.

Ad article 26

Cette disposition permettra aux parents, aux enfants, aux conjoints ou partenaires d'obtenir des informations sur les données qui sont mentionnées à leur propos lors de l'inscription d'une personne. Ceci s'applique notamment aux données i), j) et k).

Ad article 27

Les articles 27 et suivants encadrent de façon stricte l'obtention et l'utilisation de données personnelles par des tiers.

Le paragraphe 1 est destiné à fixer les modalités de délivrance de données si cette délivrance est prévue par des dispositions légales déjà existantes.

Le paragraphe 2 introduit la possibilité d'obtenir des informations sur la résidence habituelle d'une personne inscrite sur un registre communal. Cette procédure est censée se dérouler comme la procédure en matière de saisie-arrest spéciale qui permet à une personne d'obtenir du Juge de Paix une injonction au Centre commun de la Sécurité sociale de lui fournir l'adresse de l'employeur et l'adresse personnel du débiteur du requérant.

Lorsque, par exemple, un avocat demande à vérifier une adresse, il se trouve à juste titre bloqué par les administrations communales qui ne souhaitent plus délivrer, ceci dans un souci de la protection des données personnelles, aussi facilement l'adresse d'un de leurs citoyens.

Si les procédures prévues par les Codes et lois actuellement en vigueur ne prévoient pas la possibilité d'obtenir par un avocat cette information indispensable à une notification ou signification permettant une procédure contradictoire, cette disposition formera en quelque sorte la roue de secours procédurale.

Le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué n'est pas autorisé à fournir des renseignements sur une personne qui n'est plus inscrite sur le registre de sa commune, même s'il a un accès à l'historique au niveau du registre national. Il est de toute façon recommandé dans le cadre d'une procédure de s'adresser au CIE, puisque une procédure parallèle a été prévue au niveau du registre national des personnes physiques et permettra au moins d'obtenir l'adresse actuelle.

Ad article 28

Le numéro d'identification d'une personne physique ne peut être utilisé que de façon très limitée. La loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité définit les limites de l'usage du numéro d'identification.

L'article 28 est rédigé sous respect des principes dictés par la loi mentionnée ci-dessus.

Ad article 29

Cette disposition énonce le principe de l'interdiction de communiquer des listes de personnes et de leurs données.

Ad article 30

Cette disposition énonce les dérogations par rapport au principe énoncé à l'article 29.

Les communes ne sont cependant pas tenues de délivrer ces données.

En cas de convention internationale, il appartient à l'Etat de délivrer les données requises.

Dans tous les cas où les données appartenant au registre national sont visées, l'accord du ministre ayant le CIE dans ses attributions sur avis conforme de la commission du registre national est exigé.

Ad article 31

Cette disposition prévoit la délivrance de données statistiques à des tiers.

Ad article 32

Sans observations particulières

Ad article 33

Sans observations particulières

Ad article 34

Cette disposition règle la phase transitoire jusqu'à la mise en place effective des nouveaux registres communaux. Tout un arsenal d'opérations informatiques est prévu à cet effet et sera réalisé en collaboration avec le SIGI, la Ville de Luxembourg et tout autre prestataire de service en matière informatique des communes. Ces trois protagonistes, ainsi que le SYVICOL, ont été informés des grands principes du projet de loi en cours de son élaboration. Leurs exigences, voire doléances, ont été recueillies par le MIAT avec un grand intérêt et ont été intégrées dans le présent projet.

Ad article 35

Sans observations particulières

Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/01, 5950/01

**N^{os} 5949¹
5950¹**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

relatif aux registres communaux des personnes physiques

PROJET DE LOI

**relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national
des personnes physiques et à la carte d'identité**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(17.3.2009)

Le but des présents projets de loi No 5949 et No 5950 (ci-après ensemble „les projets“) est de régler la problématique de l'identification des personnes physiques tant au niveau communal que national au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet No 5949 concerne la création de nouveaux registres sous la dénomination de „registres communaux des personnes physiques“. Ces registres seront distincts des registres de l'état civil et constitueront des instruments adéquats pour l'organisation et le fonctionnement des communes luxembourgeoises. Ils remplaceront les registres de la population actuellement en fonction au sein des communes.

Le projet No 5950 fixe les critères d'identification des personnes physiques, établit les procédés et moyens à l'aide desquels cette identification est mise en oeuvre et détermine finalement les règles relatives à la carte d'identité.

Les deux projets sont des projets communs du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Les projets sont directement liés, étant donné que leur but commun est de passer à une législation sur l'identification des personnes physiques adaptée aux besoins de l'Etat et des communes, ainsi qu'aux besoins des citoyens.

En effet, la qualification des besoins de la population présuppose que l'on procède à l'identification et à la localisation des individus composant cette population.

Appréciation du projet de loi

	<i>Incidence</i>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	++
Impact sur les finances publiques	0

Légende

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

*

CONSIDERATIONS GENERALES**Cadre général des projets**

Les projets sous avis ont comme but commun de mettre en place une réforme générale de l'identification des personnes physiques, tant au niveau communal qu'au niveau national.

Face à une demande de plus en plus abondante des administrés envers les différentes administrations de l'Etat, les projets veulent combler les lacunes informatiques et organisationnelles constatées au fur et à mesure dans le traitement des données des personnes physiques.

Les auteurs des projets veulent renforcer la coopération entre les différents services de l'Etat et les communes, afin d'engendrer une simplification administrative d'envergure bénéficiant aux administrés.

Il convient par ailleurs de mettre un plus grand accent sur la protection des données personnelles qui, depuis 2002, année de promulgation de la loi sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ont fortement vu augmenter leur cadre légal de protection.

A cet effet, le législateur a dû intervenir en premier lieu à la source, en remédiant aux dysfonctionnements des registres de la population tenus auprès des différentes communes.

Les données collectées au sein de ces registres de la population, du moins en ce qui concerne les résidents, alimentent le répertoire général des personnes tenu au niveau national. Il est donc nécessaire que les données provenant des communes soient exactes et que les registres y relatifs soient tenus d'une manière irréprochable.

Malheureusement ce n'est actuellement pas le cas. Les registres de la population ne sont pas toujours mis à jour, les déclarations recueillies sont souvent incomplètes, voire même fausses, ou alimentés de données inscrites sans pièces justificatives.

**Mesures de réforme contenues dans le projet No 5949
relatif aux registres communaux**

Le projet No 5949 instaure de nouveaux registres appelés „registres communaux des personnes physiques“. Ils remplaceront les registres de la population instaurés par la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale, et actuellement tenus auprès des différentes communes du Grand-Duché de Luxembourg.

Désormais, toutes les 116 communes du pays tiendront un registre communal qui fonctionnera dans toute commune de la même façon, et dont les données serviront à alimenter une partie du registre national des personnes physiques créé par le projet No 5950. La saisie des données au niveau communal sera fiabilisée, et vérifiée au niveau national.

Mesures de réforme contenues dans le projet No 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité

Le projet No 5950, de son côté, a pour objet de définir et de délimiter les procédés d'identification numérique et biométrique des personnes physiques, de régler le traitement des éléments d'identification y relatifs et d'en garantir la protection.

Toute personne *physique* tombant sous les critères de la loi aura à partir du 1er janvier 2011 un numéro d'identification unique, qui figurera également sur la carte d'identité électronique et qui sera utilisé pour les formalités nécessaires de la vie courante. En vertu du projet No 5950 le numéro de matricule, instauré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, sera remplacé par l'identifiant unique appelé numéro d'identification.

Les éléments relatifs à ces procédés d'identification seront inscrits dans le registre national des personnes physiques (ci-après le „registre national“) qui remplacera le répertoire général des personnes.

Par ailleurs, la loi propose d'introduire la carte d'identité électronique à partir du 1er janvier 2011.

Les personnes morales ne sont pas visées par la présente loi, mais feront l'objet d'un projet de loi ultérieur. La Chambre de Commerce est d'avis que pour les besoins d'une réforme complète et finalisée dans son ensemble, le projet de loi relatif à l'identifiant unique des personnes morales aurait dû voir le jour en même temps que les projets de loi relatifs à l'identification des personnes physiques.

En effet, la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, concerne non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales. La Chambre de Commerce estime incohérent de laisser subsister certaines dispositions de la loi du 30 mars 1979 pour l'identification des personnes morales, alors que pour l'identification des personnes physiques les dispositions de la loi ci-avant indiquée sont abrogées et remplacées par les futures dispositions issues des projets No 5949 et No 5950.

Conclusion

Un des objectifs essentiels des deux projets sous avis sera de pouvoir garantir au citoyen que les données collectées sur lui soient exactes et actuelles.

Le but doit être de faciliter autant que possible les procédés administratifs en la matière, non seulement pour les communes et l'Etat, mais aussi pour les besoins des citoyens.

A cet effet, il faut créer une communication active entre ces protagonistes en créant une vérification centralisée des données des citoyens et en remédiant de cette manière à la lourdeur administrative qui s'est de plus en plus installée au Grand-Duché de Luxembourg.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 5 du projet No 5950

L'article 5 prévoit dans son paragraphe (2) que „*le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées*“.

La première question qui s'impose à la lecture de cette phrase est de savoir quelles sont les données pour lesquelles le registre national garantit la source authentique. Le terme de „*certaines données*“ est beaucoup trop vague aux yeux de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, se pose la question des données qui ont été inscrites dans les registres de la population sans justificatifs, et donc sans avoir de source authentique vérifiée.

Etant donné que ces données ont été transférées au répertoire général, et que les données du répertoire général seront migrées vers le nouveau registre national, le problème de l'authenticité de ces données persistera. Le registre national ne pourra pas garantir la source authentique de ces données.

La Chambre de Commerce propose de libeller le paragraphe (2) 1ère phrase de l'article 5 comme suit: „*Le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées, jusqu'à preuve du contraire. Ces données sont déterminées par règlement grand-ducal.*“

Concernant les articles 11, 12, 24 et 26 du projet No 5950

Le texte de l'article 26 du projet No 5950 dispose qu'„*Un règlement grand-ducal **détermine** la forme, les inscriptions et la durée de validité des cartes d'identité obligatoires ou facultatives, ainsi que les modalités de demande (...)*“.

L'article fixe donc une constatation d'un fait certain, et non d'une possibilité de procéder par voie de règlement grand-ducal.

L'article 11 du projet No 5950 énonce cependant, qu'„*Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi, en ce qui concerne (...) a) la structure des numéros d'identification (...)*“.

Les commentaires des auteurs dans le projet No 5950 sous l'article 34, parlant de l'introduction d'un nouveau numéro d'identification, disent clairement que la structure de ce numéro *sera déterminée* par voie de règlement grand-ducal, alors que le texte du projet mentionne à l'article 11 la simple possibilité de la détermination par règlement grand-ducal de cette structure.

Les mêmes remarques valent pour les articles 12, 24 (2) et 26 (3) du projet No 5950.

La Chambre de Commerce estime qu'il faut une certaine cohérence dans les termes choisis. Elle est d'avis que les projets devraient obligatoirement prévoir que les règlements grand-ducaux fixent ou déterminent les modalités d'exécution.

Concernant l'article 23 du projet No 5949

La Chambre de Commerce pense qu'il faut ajouter dans le paragraphe deux de cet article que tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai **et dans les formes prescrits** au paragraphe 1.

Concernant l'article 23 du projet No 5950

La Chambre de Commerce relève positivement la possibilité pour tout Luxembourgeois résidant à l'étranger de pouvoir demander l'octroi d'une carte d'identité électronique dès le 1er janvier 2011.

Concernant l'article 29 du projet No 5950

La Chambre de Commerce est d'avis que la formulation de cet article peut prêter à confusion. En effet, elle note que la loi du 30 mars 1979 sur l'organisation numérique des personnes physiques et morales ne sera plus applicable aux personnes physiques dès l'entrée en vigueur de la loi dont le projet est commenté par le présent avis, mais seulement aux personnes morales.

A la lecture de l'exposé des motifs, on comprend que la mise en oeuvre du texte de loi ne pourra pas se faire directement, mais nécessite une phase de transition allant jusqu'au 1er janvier 2011.

Est-ce que cette phase de transition sera également prévue dans le projet de loi relatif à l'identification des personnes morales?

En l'espèce, le fonctionnement de la loi de 1979 sera maintenu pour les personnes morales, alors que pour les personnes physiques la nouvelle loi sera applicable dès son entrée en vigueur. Cette façon de procéder posera des problèmes administratifs sinon même des problèmes informatiques sérieux et ne va certainement pas dans le sens de la simplification administrative recherchée par les auteurs.

Concernant l'article 30 du projet No 5949

La Chambre de Commerce note que dans le deuxième paragraphe de cet article, les auteurs écrivent le terme de „*commission du registre national*“ avec une majuscule, alors que dans le projet No 5950 instituant cette même commission, le terme est écrit avec une minuscule (entre autres articles 8, 12 et 21 du projet No 5950).

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

5949/02

N° 5949²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(1.9.2009)

Par sa lettre du 27 octobre 2008, Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le présent projet de loi a pour objet d'abroger les registres de la population existant sur base de la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale et de les remplacer par les registres communaux.

Les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale ne servaient dans le contexte de la loi précitée qu'à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de députés par circonscription, du nombre de conseillers par commune et section, et du nombre des cabarets admis par section de cabaretage.

Force est toutefois de constater qu'au fil du temps, les registres sont utilisés à d'autres fins que celle de l'exécution de la loi électorale. A cette évolution des finalités, s'ajoute que la plupart des communes a adopté un règlement relatif à la tenue de son registre de la population.

Pour ces raisons, le présent projet de loi instaure de nouveaux registres appelés „registres communaux des personnes physiques“ qui sont tenus de manière identique dans les 116 communes. Ces registres sont composés d'un registre principal et d'un registre d'attente. Le premier contient les inscriptions valables tandis que le deuxième contient les inscriptions provisoires ou les cas dans lesquels subsiste un problème particulier.

Ces registres devront servir à alimenter une partie du nouveau registre national des personnes physiques (RNPP) mis en place par le projet de loi No 5950, ce qui implique que les données saisies par les fonctionnaires communaux devront être fiabilisées et vérifiées au niveau national. Un certain nombre de données du registre communal de chaque commune feront partie intégrante du registre national.

Le bourgmestre sera chargé de la tenue du registre communal, mais il pourra déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt et un ans. Il est prévu que ces derniers ont accès au registre national des personnes physiques instauré par le projet de loi No 5950 pour consulter une partie des données inscrites sur le registre communal ainsi que l'historique de ces données.

Dans le souci de la protection des données personnelles, il est prévu non seulement que la personne concernée peut consulter et obtenir communication de ses données, soit par voie électronique, soit par lettre écrite, et, le cas échéant, rectification de données incorrectes, mais elle a également le droit de demander une liste des autorités qui, au cours des six derniers mois, ont consulté ou mis à jour ses données au registre communal.

Sous réserve de ses observations quant aux différents articles du projet de loi, la Chambre des Métiers souscrit aux objectifs du projet de loi sous avis qui consistent à mettre fin à un certain dysfonctionnement des registres de population et à lever la lourdeur des procédés administratifs. Il est cependant dommage que les règlements grand-ducaux auxquels il est fait référence ne soient pas disponibles au moment de l'analyse du projet de loi. L'entrée en vigueur d'une loi sans l'existence parallèle des règlements d'exécution risque en effet de compromettre son application.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1

Le présent article prévoit que chaque commune détient un registre communal. Il y est précisé que ce registre communal se distingue du registre de l'état civil.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il serait judicieux de préciser déjà à ce stade que chaque registre communal est divisé en un registre principal et un registre d'attente.

En outre, elle constate qu'il est précisé au commentaire des articles que, d'un point de vue informatique et en matière de protection de données, les registres de l'état civil sont distincts des registres communaux et qu'il règne souvent une confusion à ce sujet, aussi bien au niveau de la population qu'au sein de certaines administrations communales. Afin de lever cette confusion une fois pour toutes, elle aurait jugé opportun d'y apporter des précisions quant aux différences qui existent entre ces deux registres.

Ad article 2

Cet article a trait aux personnes qui sont inscrites au registre communal et précise que toutes les personnes inscrites sur le registre communal sont prises en compte lors du recensement de la population à faire en exécution de la loi électorale et pour toute fixation du chiffre de la population.

La Chambre des Métiers se doit de constater qu'est introduite la notion de „résidence habituelle“. Dans un souci de sécurité juridique, elle se demande s'il n'aurait pas été plus judicieux de reprendre la notion de „domicile“ utilisée par les articles 102 à 111 du Code civil?

Ad article 5

L'article 5 donne au citoyen, qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise, le choix de faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée ou de faire une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée.

Dans un souci de simplification administrative, la Chambre des Métiers plaide pour la suppression de la double déclaration à la commune de départ et à la commune d'arrivée et demande par conséquent de généraliser la déclaration unique auprès de la commune d'arrivée.

Le paragraphe (5) prévoit que l'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping est possible à condition d'obtenir l'accord écrit du propriétaire ou du gérant du camping. Cette disposition semble toutefois être en contradiction avec le commentaire des articles qui prévoit que „... *Le cas des campings et des hôtels est cependant particulier puisque ces endroits sont destinés au tourisme donc à l'occupation passagère et précaire*“.

Si les campings sont à considérer comme lieux de tourisme passagers, le séjour dans un lieu pareil ne devrait en aucun cas donner lieu à une inscription au registre communal. La Chambre des Métiers est par conséquent d'avis qu'il y a tout simplement lieu d'exclure cette possibilité.

Ad article 7

Le présent article a trait à la résidence habituelle et énumère les cas dans lesquels une personne est considérée ou pas comme ayant sa résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois.

En ce qui concerne l'utilisation de la notion de „résidence habituelle“, la Chambre des Métiers renvoie à sa remarque sous l'article 2. En outre, elle est d'avis qu'il faut ajouter au paragraphe (1) la durée minimale de résidence de six mois. Ainsi, ce paragraphe prendrait la teneur suivante: „*Il y a lieu*

d'entendre par résidence habituelle, le lieu où une personne réside de façon réelle et continue depuis au moins six mois“.

La Chambre des Métiers prend note qu'au paragraphe (4), il est fait référence à la résidence réelle et continue. Or, la notion de „résidence réelle et continue“ n'est définie nulle part. En fait, c'est la résidence habituelle qui est définie comme étant le lieu où une personne réside de façon réelle et continue. Dans un souci de cohérence et sous réserve de ses remarques quant à l'utilisation de la notion de „résidence habituelle“, elle demande de remplacer les termes de „résidence réelle et continue“ par ceux de „résidence habituelle“.

Finalement, le paragraphe (5) a trait aux indices qui peuvent suffire pour constater que la personne concernée a sa résidence habituelle dans une commune. A ce titre, la Chambre des Métiers a deux remarques à faire. D'une part, elle constate que parmi les indices énumérés figure celui du lieu rejoint régulièrement par l'intéressé après ses occupations professionnelles. Or, elle donne à considérer que la preuve et la vérification de cette disposition s'avèrent difficiles en pratique. D'autre part, il est précisé au commentaire des articles qu'un faisceau d'indices peut être suffisant pour constater la résidence. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence de prouver le fait qu'on a sa résidence habituelle et non sa résidence dans la commune dans laquelle on veut être inscrit, il faudrait le préciser ici.

Ad article 9

Cet article énumère les personnes qui sont considérées comme étant temporairement absentes.

Figurent parmi les personnes énumérées, celles qui sont absentes pour moins d'un an pour des raisons de santé ou de tourisme du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle. La Chambre des Métiers donne à considérer que la vérification de cette disposition s'avère difficile en pratique.

Ad article 10

Le présent article a trait aux cas de figure dans lesquels certaines catégories de personnes ne sont pas à considérer comme étant temporairement absentes.

Force est de constater que l'article 10 se réfère au registre communal de la commune où ces personnes ont leur résidence ou de la commune sur le territoire de laquelle se situe l'établissement où elles résident.

Sont, d'une part, visées les personnes qui résident dans des maisons de repos et de soins ou similaires et qui ne disposent plus de logements dans leurs communes d'origine. Elles seront inscrites d'office, un an après leur admission dans l'établissement visé, au registre communal de la commune où se situe cet établissement. A ce titre, la Chambre des Métiers se demande si une déclaration auprès de la commune est à faire et si oui à qui incombe cette charge.

D'autre part, il est fait référence aux personnes qui pour des raisons d'études résident en dehors de leur résidence habituelle et qui sont couvertes par la sécurité sociale de leurs parents et qui décident de s'installer à leur compte et demandent l'inscription sur le registre communal de la même commune, d'une autre commune ou à l'étranger. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un changement de leur résidence habituelle, il faudrait le préciser dans l'article qui fait seulement référence à la résidence.

Finalement, sont visées les personnes qui sont détenues dans des établissements pénitentiaires et qui ne disposent plus de logements. Elles sont inscrites sur le registre de la commune sur le territoire de la commune sur lequel se situe cet établissement. Se posent les questions de savoir à partir de quand se fait cette inscription, si elle se fait d'office et s'il y a une déclaration à faire?

Ad article 11

Le présent article dispose que le registre communal se compose d'un registre principal et d'un registre d'attente sans toutefois préciser quels sont les droits qui en découlent.

La Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait préciser que l'inscription au registre d'attente ne procure pas aux déclarants le droit d'accéder d'office à tous les services d'une commune.

En outre, la Chambre des Métiers se demande si la durée qu'une personne a été inscrite sur le registre d'attente est prise en compte pour la détermination de la durée de résidence.

Ad article 13

L'article sous avis introduit la notion d'„*adresse de référence*“ à laquelle sont inscrits les Luxembourgeois qui n'ont pas de résidence habituelle, à condition cependant d'être présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée supérieure à six mois.

Bien que la Chambre des Métiers puisse approuver cette disposition pour les sans-abris, elle souhaite toutefois mettre en garde contre le tourisme social et les risques d'abus qui pourraient en résulter. En effet, la possibilité qu'une adresse de référence puisse correspondre à l'adresse d'une personne physique ou morale consentante, risque de donner lieu à des abus consistant dans le trafic d'adresses ou dans la vente d'adresses fictives pour faire bénéficier les personnes inscrites des avantages du système de protection sociale au Luxembourg.

En ce qui concerne la possibilité pour les personnes sans résidence habituelle de pouvoir s'inscrire au registre principal d'une commune qui fait alors office d'adresse de référence, la Chambre des Métiers se demande s'il ne serait pas plus opportun de prévoir la possibilité de les inscrire à l'adresse d'une structure d'accueil pour sans-abris qui fera alors office d'adresse de référence.

Par ailleurs, la Chambre des Métiers donne à considérer que l'obligation pour les Luxembourgeois inscrits à une adresse de référence de se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription n'a pas de valeur juridique en l'absence de sanction prévue en cas d'inobservation de cette obligation.

Ad article 15

Le présent article a trait aux personnes qui sont inscrites sur le registre d'attente. A ce titre, la Chambre des Métiers réitère sa remarque sous l'article 11 en ce qui concerne l'absence de précision des droits qui en découlent.

Le point c) projeté devra être supprimé si la seule déclaration d'arrivée préconisée par la Chambre des Métiers sous l'article 5 est retenue.

En ce qui concerne le point d) projeté qui prévoit un droit d'accès de l'Etat aux registres communaux, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il faudrait plutôt prévoir une notification aux communes des changements à opérer sur base de pièces justificatives à l'appui afin de ne pas priver les communes de leur droit de pouvoir procéder à une enquête en cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle.

En outre, elle souhaite relever une incohérence entre le point e) du présent article et l'article 12 point c) projetés. En effet, selon le point e) sont inscrits sur le registre d'attente: „..., *membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un ressortissant d'un des autres Etat ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou la Confédération suisse, qui ont fait une demande de carte de séjour;*“, tandis que selon l'article 12 point c) précité, les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne, d'un ressortissant des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et de la Confédération suisse ayant fait une demande carte de séjour, qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui sont en possession d'une carte de séjour, sont inscrites sur le registre principal.

Par ailleurs, elle demande qu'au point j) soit ajouté qu'il s'agit de la commune dans laquelle se trouve leur logement provisoire.

Enfin, l'alinéa 1 du paragraphe (2) prévoit que l'inscription sur le registre d'attente est effectuée pour une période ne pouvant dépasser trois ans. Elle juge ce délai trop long et propose de le réduire à un an.

La Chambre des Métiers s'interroge sur les alinéas 2 et 3 du paragraphe (2). Ils entendent régulariser une situation jugée irrégulière par les autorités communales en cas d'absence d'action judiciaire ou administrative de l'autorité communale dans les trois mois qui suivent l'inscription au registre communal pour mettre fin à la situation irrégulière ou en cas d'absence de décision judiciaire ou administrative dans les trois ans qui suivent l'inscription sur le registre d'attente. Dans un souci de sécurité juridique, elle demande, d'une part, qu'en cas de présence d'une situation qu'elles jugent irrégulière, les autorités communales soient obligées de réagir dans un délai de trois mois suivant l'inscription au registre d'attente et que, d'autre part, soit instauré un délai endéans lequel une décision judiciaire ou administrative devra intervenir.

Ad article 16

Il faut préciser que les personnes qui ont omis d'effectuer la déclaration d'arrivée sont inscrites d'office sur le registre d'attente.

Ad article 17

Dans un souci de simplification administrative, la notification devrait pouvoir se faire par voie électronique.

Ad article 18

Le présent article a trait aux cas dans lesquels le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué pourra procéder aux radiations du registre communal.

La Chambre des Métiers tient à souligner que les renvois aux différents articles du projet de loi sous avis portent préjudice à sa lisibilité.

Ad article 19

Dans un souci de simplification administrative, la notification prévue au paragraphe (2) devrait pouvoir se faire par voie électronique.

Ad article 20

L'article sous avis énumère les données qui sont inscrites sur le registre communal. Parmi ces données figurent le numéro d'identification. Il est prévu qu'il sera fixé par règlement grand-ducal en exécution de la loi du (...) relative à l'identification des personnes physiques.

A ce titre, la Chambre des Métiers réitère sa remarque dans son avis relatif au projet de loi No 5950 en ce qu'elle déplore que la structure dudit numéro ne soit pas fixée dans le corps même du texte du projet de loi No 5950.

Ad article 21

Le présent article prévoit que chaque information visée par l'article 20 projetée doit porter la date d'inscription et chaque modification ou rectification d'une information prévue à l'article 20 points a) à l) implique la mention d'une nouvelle date.

Force est de constater que sont seulement visées en ce qui concerne les modifications ou rectifications les informations se trouvant aux points a) à l) et non pas celles énumérées aux points m) et n). Bien que la Chambre des Métiers puisse encore comprendre que le point n), à savoir les données nécessaires pour l'organisation des services de la commune, ne tombe pas sous cette obligation, étant donné qu'elles ne concernent pas directement les administrés, elle s'interroge toutefois sur la raison ayant amené les auteurs du texte sous avis de laisser de côté le point m) ayant trait à la profession et la commune du lieu de travail. Le commentaire des articles n'en souffle mot.

Cet article fait en outre référence aux pièces justificatives. Il est précisé dans le commentaire des articles qu'une circulaire rédigée par le MIAT en collaboration avec le Ministère de la Justice dressera une liste des documents pouvant servir de pièces justificatives et donnera les explications nécessaires à une bonne application du présent article. Dans un souci de sécurité juridique, la Chambre des Métiers est d'avis qu'il serait plus judicieux d'énumérer les pièces admises dans le présent texte de loi sinon de prendre un règlement grand-ducal y relatif.

Ad article 27

L'article sous avis accorde à toute personne physique ou morale le droit d'obtenir un extrait du registre communal ou un certificat établi sur base de ce registre concernant une personne y inscrite lorsque la délivrance de ces documents est prévue ou autorisée en vertu de la loi.

Etant donné que le registre national des personnes physiques devra garantir la qualité des données enregistrées et permettre l'accès à des informations fiables, et que les données inscrites sur les registres communaux devront servir à alimenter une partie du nouveau registre national des personnes physiques, la Chambre des Métiers est d'avis que du moins en ce qui concerne les données qui font partie intégrante du registre national des personnes physiques, les personnes concernées devraient s'adresser à ce dernier.

Ad article 30

L'article sous avis énumère limitativement les personnes auxquelles des listes de personnes inscrites sur le registre communal peuvent être communiquées.

Ainsi, elles peuvent entre autres être communiquées aux personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général. Afin d'éviter des discussions relatives à l'application de cette disposition, la Chambre des Métiers demande qu'elle soit précisée.

En outre, le paragraphe (2) prévoit que les listes faisant partie intégrante du registre national des personnes physiques ne sont délivrées qu'avec l'accord du Ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur base d'un avis conforme d'une commission spéciale. Celles qui ne font pas partie intégrante dudit registre ne sont délivrées qu'avec l'accord préalable du bourgmestre à condition que la finalité déclarée dans la demande soit conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité.

A ce titre, la Chambre des Métiers réitère sa remarque dans son avis relatif au projet de loi No 5950. Elle est d'avis que ce rôle incombe à la Commission nationale pour la protection des données en vertu de l'article 32 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Ad article 32

Le présent article a trait aux sanctions pénales en cas de violation de l'obligation de déclaration d'arrivée prévue à l'article 5 projeté.

Dans un souci de meilleure lisibilité, la Chambre des Métiers propose de reformuler l'article 32 de la manière suivante: „*Toute absence de déclaration prévue à l'article 5 (1) ainsi que toute déclaration faite après l'expiration des délais prévus à l'article 5(2) seront punies d'une amende de 25 à 250 euros*“.

La Chambre des Métiers peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en considération des observations formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 1er septembre 2009

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/03

N° 5949³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

* * *

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(18.5.2009)

CONSIDERATIONS GENERALES

Alors que la tenue des registres de la population est à l'heure actuelle régie par des règlements communaux se basant sur l'article 8 de la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale, le projet de loi sous examen entend instaurer une législation sur les registres communaux des personnes physiques devant conférer aux communes une plus grande sécurité juridique et assurer une harmonisation des procédures au sein des différentes communes.

Le SYVICOL se doit, tout d'abord, de réfuter les allégations faites dans le texte sous examen à l'encontre des élus locaux les accusant d'avoir mené une politique excessivement restrictive au niveau de la tenue des registres de la population. Qui plus est, l'exposé des motifs discrédite, d'une manière générale, la qualité de la tenue des registres communaux, faisant état de „*dysfonctionnements manifestes*“ qui seraient à l'origine des données erronées au répertoire général des personnes physiques. A ces accusations gratuites, il y a tout d'abord lieu de répondre que les lacunes législatives en matière de registre de la population n'ont certainement pas contribué à la sécurité juridique nécessaire. Par ailleurs, l'incohérence entre les données du répertoire général et celles des registres des communes doit, avant tout, être imputée aux services étatiques qui, à base de listes fournies par les communes, procèdent à un encodage manuel des données, laissant beaucoup de marges à l'erreur et générant des retards importants. De plus, le nombre ahurissant d'agents étatiques qui traitent les données du répertoire général au bon gré de leur administration respective, n'est certainement pas un gage de leur fiabilité. Le répertoire général n'avait d'ailleurs jamais vocation à être un registre national des personnes physiques mais une plateforme pour créer et gérer le matricule national.

Tout en saluant le fait que Monsieur le Ministre de l'Intérieur avait invité le SYVICOL à lui transmettre l'inventaire des doléances des communes en matière de registres de la population en amont des travaux d'élaboration du présent projet de loi, le SYVICOL déplore que le secteur communal n'ait depuis lors plus été impliqué dans l'élaboration de cette nouvelle législation qui a pourtant un impact significatif sur les communes. Une consultation adéquate du secteur communal aurait effectivement permis de clarifier, dès le départ, un certain nombre d'aspects qui soulèvent des interrogations dans le texte sous examen.

Le SYVICOL n'est pas convaincu que les dispositions du présent projet de loi répondent à toutes les doléances des communes et à tous les problèmes auxquels les communes sont confrontés au quotidien et ne met pas fin à l'insécurité juridique qui règne dans le domaine des registres de la population. Aussi le SYVICOL plaide-t-il plutôt pour une actualisation des articles 102 à 111 du code civil ayant trait au domicile et pour l'élaboration d'un règlement grand-ducal afférent qui fixera le cadre pour des règlements communaux en la matière.

Compte tenu de ces considérations de principe, le SYVICOL a néanmoins procédé, à titre subsidiaire, à l'analyse des articles du présent projet de loi.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1

Le présent article introduit la notion de „registre communal“. Il serait utile de préciser d'emblée que le registre communal se compose d'un registre principal et d'un registre d'attente.

Le paragraphe (2) qui dispose que le registre communal est distinct du registre de l'état civil est superfétatoire comme cette différenciation est évidente.

Article 2

Cet article introduit la notion de „résidence habituelle“, définie par la suite à l'article 7.

Il y a lieu de se demander si la notion de „résidence habituelle“ tout comme d'ailleurs le texte en général du présent projet de loi est en phase avec les articles 102 à 111 du code civil ayant trait au domicile.

Article 3

(1) En vue d'une plus grande flexibilité et par analogie aux procédés de l'Etat, il est proposé que le bourgmestre, chargé de la tenue du registre communal, puisse déléguer cette mission à un ou plusieurs agents communaux majeurs.

Il est dès lors proposé de modifier le paragraphe comme suit:

„Le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs agents communaux, majeurs désignés ci-après par les termes „l'agent communal délégué“.

L'arrêté portant délégation est transmis au ministre de l'Intérieur et au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions.“

Dans un souci de cohérence, il y a lieu d'adapter en même temps l'article 76 de la loi communale traitant de la délégation:

„Le bourgmestre peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer à un agent communal majeur de l'administration communale

1° la délivrance des cartes d'identité;

2° la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres;

3° la légalisation de signatures.

La signature des agents délégués en vertu du présent article doit être précédée de la mention de la délégation qu'ils ont reçue.“

Le SYVICOL salue le fait que les dispositions du présent article confèrent d'office au bourgmestre, respectivement à l'agent communal délégué, un droit d'accès au registre national des personnes physiques. Pour garantir le bon fonctionnement des administrations communales, cet accès des communes devrait être facilité par une procédure standardisée.

Le SYVICOL se demande cependant si la consultation sous-entend également l'utilisation des données consultées, notamment dans le cas de poursuites en matière de recouvrement.

Article 4

Il est évident que le registre communal est en permanence tenu à jour. De ce fait, cet article est superflu.

Article 5

(1) Les présentes dispositions laissent au citoyen, qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise, le choix de faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée ou de faire une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. A l'ère de l'administration électronique et dans un souci de simplification administrative et d'harmonisation des procédures, il est proposé d'abolir définitivement la double déclaration à la commune de départ et à la commune d'arrivée et de se limiter dorénavant à la seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. Il va de soi que les modalités de transfert du droit de vote tout comme les dispositions

de l'article 104 du code civil ayant trait au domicile devraient être adaptées en conséquence. En revanche, les personnes qui transfèrent leur résidence habituelle à l'étranger devront impérativement déclarer leur départ auprès de la commune où elles sont inscrites avant leur départ.

Le bourgmestre ou l'agent communal délégué est tenu d'informer le ministre ayant l'immigration et l'asile dans ses attributions du transfert de résidence de tout ressortissant étranger.

A l'ère de la gouvernance électronique et dans l'esprit de la libre circulation des personnes, cette démarche devrait se faire par voie électronique et se limiter tout au plus aux ressortissants de pays tiers.

(5) Le texte dispose que l'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping est possible sous condition de l'obtention d'un accord écrit du propriétaire ou du gérant du camping. L'exposé des motifs définit cependant les campings „*d'endroits destinés au tourisme et servant donc à l'occupation passagère et précaire*“. Si les campings sont effectivement à considérer comme lieux de tourisme passagers, rien ne justifie une inscription au registre communal. Le séjour, quelque soit sa durée dans un camping, ne saurait, en aucun cas, donner lieu à une inscription au registre communal.

Alors que les hôtels sont expressément mentionnés, tel n'est pas le cas pour les logis, auberges et cafés ou autres logements collectifs, qui, il est vrai, tombent sous les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et de son règlement d'exécution déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène. Alors que certaines communes ont récemment dénoncé des pratiques effarantes en matière de location de logements insalubres et précaires, leurs moyens légaux sont relativement limités. En effet, elles peuvent tout au plus procéder à la fermeture des lieux avec l'obligation, à défaut du propriétaire, de reloger les occupants, ce qui s'avère souvent difficile vu la pénurie de logements abordables.

Gageons que la création de nouveaux logements sociaux, encouragée par la loi dite pacte logement et la mise en place prochaine d'une agence immobilière sociale, annoncée dans l'accord de coalition de 2004, pourront remédier à cette carence à moyen terme.

(6) Le texte dispose que la déclaration de transfert de résidence doit être signée par le déclarant ou par son représentant. A l'ère de la gouvernance électronique et dans l'optique du guichet unique citoyen mis en place par le gouvernement, il est regrettable qu'une inscription en ligne par le biais de la signature électronique ne soit prévue que dans une deuxième étape.

Article 6 (1) et (2)

En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle, le bourgmestre ou l'agent communal délégué inscrit le demandeur sur le registre d'attente et demande à la Police grand-ducale de mener une enquête afin de procéder à la vérification de la résidence habituelle endéans le mois de la demande. Celle-ci devrait dès lors disposer de moyens humains suffisants pour vaquer à cette mission supplémentaire.

Article 7

(1) Il y a lieu d'ajouter la durée minimale de résidence de 6 mois à la définition de la notion „*résidence habituelle*“.

(2) Le texte sera à amender de la sorte qu'une attestation patronale pour certifier une absence pour raisons professionnelles serait à verser sur demande de la commune.

(4) Il est question d'une „*résidence réelle*“, notion qui n'est pas définie par la suite.

(5) Pour éviter toute équivoque, cette disposition est à préciser.

Article 9

Le présent article définit les personnes qui sont considérées comme temporairement absentes:

b) „*les personnes absentes pour moins d'un an pour des raisons de santé ou de tourisme du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle*“.

La vérification de cette disposition semble difficile.

Article 10

Les personnes qui résident dans des maisons de repos et de soins ou similaires et qui ne disposent plus de logements dans leur commune d'origine sont à inscrire d'office, un an après leur admission dans l'établissement visé, au registre communal de la commune où se situe cet établissement. Il y a dès lors lieu de se demander si une obligation de déclaration incombe à la direction des établissements visés.

Article 11

Le texte dispose que le registre communal se compose d'un registre d'attente et d'un registre principal, sans pour autant préciser quels droits découlent de l'inscription sur le registre d'attente, respectivement le registre principal. Le texte devrait notamment spécifier que l'inscription au registre d'attente ne procure pas aux déclarants le droit d'accéder d'office à tous les services d'une commune.

Le SYVICOL se demande, par ailleurs, si la période qu'une personne a passée sur le registre d'attente est prise en compte pour la détermination de la durée de résidence, notamment pour satisfaire aux conditions de résidence pour l'inscription sur les listes électorales ou pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Se pose également la question si les personnes inscrites sur le registre d'attente sont prises en compte lors du recensement de la population.

Article 12

Les fonctionnaires internationaux et le personnel des ambassades non soumis au statut de diplomate devraient être inscrits sur le registre principal lorsqu'ils établissent leur résidence habituelle sur le territoire de la commune sous réserve de l'observation des modalités fixées dans les conventions entre l'Etat et les institutions visées.

Article 13

La présente disposition introduit la notion d'„*adresse de référence*“ à laquelle sont inscrits les Luxembourgeois sans résidence habituelle, à condition d'être „*présumés présents*“ sur le territoire de la commune pendant une durée supérieure à 6 mois.

Si cette pratique peut être approuvée pour les sans-abris, il y a cependant lieu de parer au phénomène du tourisme social, ceci d'autant plus qu'il est permis au demandeur de s'inscrire au registre principal de la commune *de son choix*, l'adresse de l'administration communale faisant dès lors fonction d'adresse de référence. Le SYVICOL s'oppose formellement à cette option et propose de formaliser la solution actuellement appliquée, à savoir l'inscription des personnes sans domicile fixe à l'adresse d'une structure d'accueil pour sans-abris qui servira dès lors d'adresse de référence. L'Etat devrait veiller à garantir une couverture géographique adéquate de ces structures et à les doter des moyens humains et financiers suffisants pour vaquer à leur mission.

La possibilité qu'une adresse de référence puisse correspondre à l'adresse d'une personne physique ou morale consentante, risque de donner lieu à des abus malveillants, notamment par l'intermédiaire des soi-disant „*marchands du sommeil*“, allant du trafic d'adresses à la vente d'adresses fictives pour faire bénéficier les personnes inscrites des avantages du système de protection sociale au Luxembourg.

Cette pratique, particulièrement fréquente dans les régions transfrontalières, doit être endiguée avec la rigueur nécessaire. Alors que le projet de loi organisant l'aide sociale vise à remédier au phénomène du tourisme social, il y a cependant lieu de veiller à la cohérence des textes, notamment en matière de terminologie, le projet de loi précité employant le terme de „*domicile*“ en référence aux articles du code civil.

Finalement, le SYVICOL se demande s'il est opportun d'imposer aux Luxembourgeois inscrits à une adresse de référence de se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur résidence, ceci d'autant plus que le projet de loi ne prévoit aucune sanction en cas d'inobservation.

Alors que la présente disposition se limite aux Luxembourgeois sans domicile fixe, il y a lieu de régler le cas des non-Luxembourgeois inscrits au registre principal et qui perdent leur domicile.

Article 14

Il y a lieu de prévoir l'introduction d'une taxe de chancellerie dont le montant sera fixé par règlement communal pour la délivrance d'un certificat de résidence. Qu'en adviendra-t-il par ailleurs des autres certificats délivrés par les communes?

Article 15

Cet article définit les personnes qui sont inscrites sur le registre d'attente, sans pour autant spécifier les droits et services qui découlent de cette inscription.

Le texte dispose que „des personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs légaux et réglementaires de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire“ sont inscrites sur le registre d'attente. Il devrait dès lors être loisible aux communes de radier ces personnes du registre communal si l'enquête devait prouver que l'établissement s'est fait dans des zones du territoire où l'habitation principale est prohibée par les dispositions du plan d'aménagement général.

D'une manière générale, l'inscription des personnes au registre d'attente pour une période maximale de 3 ans paraît largement excessive et inadmissible aux yeux du SYVICOL.

Si la proposition d'une déclaration unique à la commune d'arrivée est retenue, le point c) est superfétatoire.

d) Il y a lieu de rendre attentif au fait que le texte dispose que certaines administrations étatiques peuvent inscrire des personnes sur le registre d'attente d'une commune sans aucune démarche du déclarant et sans pièce à l'appui. Cette disposition introduit dès lors un droit d'accès de l'Etat aux registres communaux, ce à quoi le SYVICOL s'oppose catégoriquement.

Les administrations étatiques devraient tout au plus pouvoir notifier aux communes les changements à effectuer, à base de pièces justificatives à l'appui, ceci afin de ne pas priver les communes de leur droit de demander un complément d'enquête en cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle.

e) Pour être en adéquation avec la pratique courante, il y a lieu de se demander si les ressortissants de pays tiers, membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un ressortissant d'un des autres Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui ont fait leur demande, ne devraient pas figurer sur le registre principal.

Article 16

Il convient de préciser que les personnes qui ont omis d'effectuer la déclaration d'arrivée sont inscrites d'office au registre d'attente.

Article 17

La notification au ministre compétent devrait se faire par voie électronique.

Article 18

Pour des raisons de suivi de la gestion communale, le SYVICOL s'oppose à la radiation des données des personnes décédées.

Les multiples renvois à divers articles du présent projet de loi portent préjudice à la lisibilité du texte.

Article 19

Les notifications respectives devraient se faire par voie électronique.

Article 20

Il y a lieu de se demander pourquoi l'auteur du présent projet de loi remplace la notion „d'état civil“ par l'expression „situation de famille“. Le projet de loi sous examen n'utilise pas le terme „ménage“ dont la définition dans le cadre d'une législation sur le registre communal des personnes physiques est cependant impérative. Qu'advient-il du certificat de composition de ménage indispensable pour les demandes RMG et d'allocation de vie chère?

Il est essentiel que le registre communal contienne d'autres données nécessaires pour l'organisation interne des services de la commune

Article 21

Le SYVICOL s'oppose formellement à ce que l'historique des données soit réservé au registre national des personnes physiques. Ces données font en effet partie intégrante du patrimoine culturel

des communes; leur suppression, qui revient à une atteinte à l'autonomie communale, entravera sérieusement la gestion des affaires communales, étant donné que les données non reprises dans le registre national seront perdues.

Les communes sont tenues à conserver les pièces justificatives des données et peuvent dès lors faire office de consigne du registre national. A l'ère de la dématérialisation, cette pratique semble dépassée.

Article 22

Les personnes inscrites sur le registre communal ont le droit de consulter par la voie électronique les données qui les concernent. Il est rendu attentif à l'impact de cette disposition sur la programmation informatique et sur les coûts subséquents. Alors que l'ère électronique semble avoir trouvé sa place dans le présent projet de loi, il est regrettable que le gouvernement n'ait pas introduit l'option d'une inscription électronique au moyen de la signature électronique.

Article 23

Un extrait du registre communal pourra être demandé en langue française ou allemande et dans certains cas en anglais. Il y a lieu de se demander si les auteurs du texte ont bien évalué les conséquences au niveau de la programmation informatique et les frais de cette disposition. La délivrance d'un extrait du registre communal devrait pouvoir être assujettie au paiement d'une taxe de chancellerie à fixer par règlement communal.

Article 24

Alors qu'une demande de rectification des données pourra se faire par voie électronique ou par lettre recommandée, le texte reste muet quant à la possibilité d'une demande de rectification des données par un citoyen qui se présente en personne au guichet de la commune.

Article 25

Il est stipulé que tout citoyen inscrit sur le registre communal a le droit d'obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui ont, au cours des six mois précédant sa demande, traité ses données au registre communal. Vu l'impact informatique et financier que génère cette disposition, le SYVICOL se demande si cette disposition est indispensable, puisque seule l'administration communale de résidence peut traiter les données du registre communal.

Article 26

Il y a lieu de préciser les „ayants droit“ qui peuvent obtenir, le cas échéant, sous réserve de paiement d'une taxe de chancellerie, un extrait du registre communal de la personne concernée.

Article 27

Cette disposition accorde à toute personne physique ou morale le droit d'obtenir un extrait du registre communal ou un certificat sur une personne inscrite lorsque la délivrance de ces documents „nécessaires“ est prévue ou autorisée en vertu de la loi. Il y a lieu de se demander si ces personnes ne devraient pas plutôt s'adresser au registre national des personnes physiques.

Article 29

Il va de soi que la commune peut disposer de listes de personnes inscrites sur le registre communal à des fins administratives.

Article 30

Des listes de personnes peuvent être communiquées aux „personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général“. Cette disposition devrait être précisée davantage.

Cette communication peut se faire aux autorités étrangères, moyennant l'accord préalable du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions. Comme il s'agit d'un registre communal des personnes physiques, cet accord devra émaner du bourgmestre de la commune en question et non du ministre.

Article 34

Les données des registres communaux sont transférées au registre national des personnes physiques pour un contrôle de qualité. Se pose cependant la question de savoir si les données du registre national sont garantes d'une plus grande fiabilité.

Le SYVICOL doute que le délai de 12 mois envisagé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle législation soit suffisant pour réaliser les importants travaux liés à l'interconnexion des systèmes informatiques de l'Etat et des communes.

En l'absence d'une fiche financière évaluant les incidences sur le budget de l'Etat, notamment les contributions au secteur communal pour compenser les frais inhérents à la transposition de la nouvelle loi, le SYVICOL saisit l'occasion pour rappeler sa demande que les fiches financières à annexer aux projets de loi au titre de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, comprennent à l'avenir également une estimation financière de l'impact sur les communes.

Luxembourg, le 18 mai 2009

Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/04

N° 5949⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROJET DE LOI**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(28.1.2010)

Par dépêche du 27 octobre 2008, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi en question se propose de créer une base légale pour les registres de la population, appelés désormais „registres communaux des personnes physiques“.

Etant donné que ledit projet est étroitement lié à celui relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité – sur lequel la Chambre se prononce dans son avis No A-2192 de ce jour – l'exposé des motifs met l'accent, à côté de l'instauration des nouveaux registres, sur deux aspects supplémentaires de la réforme, à savoir, d'une part, l'alimentation du nouveau registre national des personnes physiques à partir des registres communaux, et, de l'autre, „les exigences en matière de protection de données au niveau communal et national“.

En raison des „dysfonctionnements manifestes“ qui semblent caractériser, toujours d'après l'exposé des motifs, la gestion des registres de la population actuels, ceci en raison de la „législation lacunaire“ et du „vide juridique conséquent“, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait que se féliciter de l'initiative prise par le gouvernement pour remplacer par une seule et même loi la multitude de règlements communaux sur lesquels se basent les registres actuellement tenus par les municipalités et communes.

Elle regrette toutefois que le texte lui soumis, bien que apparemment élaboré par un groupe de travail comprenant moult spécialistes en la matière, soit loin de résoudre toutes les difficultés et crée au contraire des problèmes qui ne se posaient pas dans le passé! Ceci est principalement dû au fait que les représentants du secteur communal quotidiennement confrontés „sur le terrain“ à la problématique n'ont pas été associés à l'élaboration du projet. Cela est d'autant plus regrettable que l'expérience du personnel communal en la matière aurait certainement constitué un plus lors de la rédaction du texte et qu'il ne faut pas non plus oublier que les programmes informatiques des communes devront être adaptés au même titre que les logiciels dont se sert l'Etat. Enfin, la gestion journalière des administrations communales sera sans aucun doute affectée de façon significative par la réforme projetée.

Etant donné l'interdépendance prélevée entre le projet sous avis et celui devant introduire le registre national des personnes physiques, la Chambre renvoie à son avis No A-2192 précité pour ce qui est de quelques remarques générales qui s'appliquent, mutatis mutandis bien évidemment, aux deux projets lui soumis. Hormis son observation quant à l'élaboration du projet faite ci-dessus, elle voudrait ainsi plus particulièrement rappeler ses réflexions quant à la protection des données, quant à la carte d'identité (qui à ses yeux doit continuer à être émise par l'administration communale), quant à la mise à jour du projet („Centre informatique de l'Etat“ à remplacer par „Centre des technologies de l'information de l'Etat“ par exemple) et quant à la mise en vigueur de la future loi, à reporter d'une année au moins.

A cela s'ajoutent cependant encore les quelques remarques spécifiques que voici, concernant le seul projet relatif au secteur communal.

*

1. L'HISTORIQUE DES DONNEES

Aux termes de l'article 21, en cas de modification d'une donnée figurant dans le registre communal, „l'information précédente doit être supprimée (...), seul le registre national des personnes physiques reflète l'historique de ces informations“.

Une telle disposition est non seulement inadmissible, mais elle est tout simplement inconcevable dans la mesure où c'est précisément l'historique des données qui permet aux communes de délivrer bon nombre de certificats et autres documents leur demandés par les citoyens! Par ailleurs, l'on est en droit de se demander pourquoi, dans ces conditions, „les pièces justificatives des données (...) doivent être conservées par les communes“.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande formellement le maintien de l'historique des données dans le registre communal.

*

2. LA NOTION DE „RESIDENCE“

Alors que les articles 102 à 104 du Code civil ne connaissent que le terme de „domicile“, le projet sous avis n'emploie pas ce mot, mais utilise ceux de „résidence“ tout court, de „résidence habituelle“, de „résidence réelle et continue“, d'„adresse réelle“ et d'„adresse de référence“!

D'un autre côté, la notion de „ménage“, pourtant essentielle si l'on parle de RMG, d'allocation de vie chère ou encore de classe d'impôts, n'est pas mentionnée du tout dans l'ensemble du projet, si ce n'est au commentaire de l'article 20, où il est en effet question du certificat de „composition de ménage“.

La Chambre recommanderait, dans l'intérêt de la simplification et de la précision, d'harmoniser les textes légaux et réglementaires en ce qui concerne ces définitions.

*

3. LE COUT

L'article 34 parle bien de la „migration des données“ et de la „mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national et des registres communaux des personnes physiques“, mais ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs, ni encore le commentaire des articles ne se soucient du coût que la mise en vigueur de la future loi entraînera pour les communes, et surtout pour les plus petites d'entre elles, que ce soit au niveau de l'équipement informatique indispensable ou à celui de la formation du personnel.

*

EXAMEN DU TEXTE

Remarque liminaire

S'il est d'usage de subdiviser un article volumineux en plusieurs sections, paragraphes et alinéas, il est peu orthodoxe de décomposer le texte de la loi entière en „sections“. Les neuf „sections“ proposées sont ainsi à remplacer par neuf „chapitres“.

Article 1er

L'article 1er crée dans chaque commune „un registre des personnes physiques“ appelé „registre communal“.

Plus loin, l'article 6 parle – à trois reprises! – d'un „registre d'attente“, mais ce n'est que l'article 11 qui dit que „le registre communal est composé d'un registre principal et d'un registre d'attente“.

La Chambre estime que ces notions devraient être inscrites et expliquées à l'article 1er, qui devrait en même temps définir les droits et obligations résultant de l'inscription sur l'un ou l'autre de ces registres, et ce d'autant plus que le texte tel qu'il est proposé n'exclut pas l'inscription simultanée sur

deux voire plusieurs registres d'attente. Par ailleurs, il se recommanderait de centraliser le registre d'attente, précisément pour éviter ce genre de situations.

Article 3 (1)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas d'accord avec la disposition exigeant un âge minimum de vingt et un ans pour le fonctionnaire qui s'occupe du registre communal alors qu'aucune disposition n'interdit de charger un fonctionnaire majeur d'âge d'autres tâches éventuellement plus confidentielles et importantes. D'ailleurs se pose également la question de la compatibilité de cette disposition avec le droit communautaire, qui interdit toute discrimination en fonction de l'âge.

Article 5 (3)

D'après son commentaire, cette disposition devait „prévo(i)r précisément qui a le pouvoir de représenter qui au moment de la déclaration d'arrivée (dans une commune)“ et „préciser une fois pour toute (sic) les personnes ayant une (re-sic) pouvoir de représentation“.

Or, s'il s'agit là d'intentions claires et louables à la fois, force est à la Chambre de constater que „l'intendance n'a pas suivi“ puisque le texte proposé n'est pas clair du tout.

En effet, alors que la première phrase de l'article 5 (3) exige que soit „la personne concernée“ elle-même soit „un représentant qui est son conjoint ou son partenaire“ doit faire la déclaration, la deuxième phrase dispose que „la représentation peut également avoir lieu sur base d'un mandat spécial“ – sans préciser qui peut donner ce mandat spécial à qui!

Ce texte est donc à revoir dans le sens de la célèbre formule de Nicolas Boileau: „Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément“.

Article 5 (5)

Cette disposition prévoit la possibilité de „l'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping“ (avec l'accord écrit du propriétaire ou du gérant) ou „à l'adresse d'un hôtel“ (avec l'accord écrit de la direction).

Sans vouloir aller jusqu'à s'opposer à cette disposition, dont elle réalise pleinement la nécessité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics soupçonne toutefois qu'il s'agit d'une solution de facilité qui évite à l'Etat et aux communes de devoir résoudre le problème à la source en prévoyant suffisamment de logements sociaux et autres structures de l'espèce.

Quant au fond, la Chambre se déclare donc d'accord avec l'article 5 (5), sous la réserve expresse toutefois que tout soit mis en oeuvre pour éviter les abus que la possibilité d'une résidence habituelle sur un camping ou dans un hôtel offre, notamment en combinaison avec la disposition de l'article 13 relative à l'„adresse de référence“!

Quant au détail, la Chambre signale les problèmes suivants:

- outre les hôtels, il y a des auberges, des cafés, des pensions etc. qui louent des chambres „longue durée“;
- quid si le gérant et le propriétaire d'un camping ne partagent pas le même avis sur un résident?
- la définition de „la direction“ d'un hôtel n'est pas toujours aisée.

Dans le contexte des résidences officielles sur un camping ou dans un hôtel, la Chambre constate et regrette que le projet ne se prononce aucunement sur une autre problématique, à savoir celle des sous-locations, et ce alors que le sujet est d'une importance non négligeable dans le domaine juridique, surtout quand une telle sous-location se fait à l'insu du propriétaire!

Article 6 (2)

L'alinéa final dispose que la „notification (d'une radiation du registre) à la commune vaudra notification au demandeur“, alors que ce dernier n'en sera jamais informé personnellement. Il y a donc lieu d'obliger la commune concernée à communiquer la décision à l'intéressé.

Article 7 (1) et (2)

Hormis qu'elle renvoie à sa remarque ci-dessus au sujet des notions de „domicile“ et de „résidence habituelle“, la Chambre donne à considérer que la vérification de la résidence „réelle et continue“ ne sera pas facile.

Article 7 (4)

La Chambre propose d'ajouter in fine de ce paragraphe, pour illustrer la nature des documents visés, „ , notamment un contrat de bail“.

Article 9

Il y a lieu de redresser un oubli dans l'énumération des personnes considérées comme temporairement absentes en complétant comme suit le texte sub lettre „f“: „les membres de l'Armée et de la Police luxembourgeoises (...)“.

Article 12

Sub lettres b) et d), il y a lieu de remplacer „la loi du [jjmmaaaa]“ par „la loi du 29 août 2008“, publiée au Mémorial A-No 138 du 10 septembre 2008, soit 7 semaines avant le dépôt du projet sous avis à la Chambre des députés ...

Article 13

L'article 13 prévoit la possibilité pour „les Luxembourgeois qui n'ont pas de logement“ de se faire inscrire à „une adresse de référence“ qui doit être „l'adresse réelle d'une personne physique ou morale“, sinon carrément „l'adresse de l'administration communale“! A ce sujet, la Chambre rappelle tout d'abord sa remarque faite au point 2. ci-avant („La notion de résidence“) en ce qui concerne la terminologie employée, ainsi que celles présentées sub article 5 (5) quant au fond du problème et aux possibilités d'abus.

Ensuite, quant au fond, la Chambre propose d'en rester à la pratique actuelle, c'est-à-dire d'inscrire les personnes visées à l'adresse d'une structure d'accueil sociale plutôt qu'à celle d'une autre personne physique – où elle ne réside pas de facto – voire à celle d'une personne morale, quitte à multiplier le cas échéant le nombre desdites structures d'accueil. Aux yeux de la Chambre, ce n'est en effet que de cette façon-là que les abus pourront être évités.

Une autre question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure le fait de réserver une „adresse de référence“ aux seuls „Luxembourgeois“ est compatible avec le droit communautaire.

Article 15 (1)

Sub lettre b), il y a lieu de redresser une erreur en remplaçant les mots „registre communal“ par ceux de „registre principal“.

Ensuite, et renvoyant à son avis sur le projet de loi instituant le registre national des personnes physiques, la Chambre propose de remplacer les termes „le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales“ par le terme générique de „un organisme de sécurité sociale“.

Quant à la lettre „i“, même remarque que sub article 12 ci-avant.

Enfin, le texte sub lettre „k“, où il est question de „personnes trouvées ou abandonnées“ aurait mérité un commentaire explicatif.

Article 15 (2) et (3)

Ces paragraphes prévoient (ou ne prévoient pas!) les délais dans lesquels les personnes visées au paragraphe (1), c'est-à-dire qui sont inscrites sur le registre d'attente, doivent régulariser leur situation.

Pour certaines personnes, ces délais semblent trop longs (trois ans si la résidence indiquée „ne saurait servir à cette fin“, un an si les données sont „incomplètes ou douteuses“); pour d'autres, le texte n'indique aucun délai („les personnes qui ont déclaré leur départ d'une commune et n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la nouvelle commune“) ou un délai indéfini („jusqu'à ce que leur situation soit clarifiée“).

La Chambre demande en conséquence que ces dispositions soient remises sur le métier afin de les harmoniser/compléter.

Article 15 (4)

La Chambre se demande si le transfert d'inscription d'un étranger du registre d'attente sur le registre principal ne devrait pas lui aussi être communiqué au ministre à l'immigration et à l'asile.

Article 16

L'article 16 ne traitant que de personnes en situation „irrégulière“, il y a lieu de préciser à chaque fois qu'il s'agit de l'inscription sur le registre d'attente.

Quant au paragraphe (4), qui prévoit une enquête par la Police grand-ducale, le texte doit préciser à qui incombe le droit d'ordonner une telle enquête.

Article 17

La Chambre se demande pour quelle raison l'inscription d'une personne „*ayant été radiée d'office d'un registre communal d'une commune luxembourgeoise*“ doit d'office être communiquée au ministre à l'immigration et à l'asile, même s'il ne s'agit pas d'un étranger.

Article 18 (1)

L'article 18 (1) vise les situations dans lesquelles „*le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation (d'une personne) du registre communal*“ alors que l'article 19 (1) concerne les cas où il est procédé „à la radiation d'office“ – ce qui, soit dit en passant, est la même chose.

Tout d'abord, la Chambre propose d'intervertir les lettres c) et d), ce qui permettrait de regrouper sous a), b) et c) les cas „normaux“ et à partir de d) les cas plutôt „exceptionnels“.

Ensuite, la référence à „*l'article 6 paragraphe 2 alinéa 5*“ qui figure sub lettre „e“ ne fait aucun sens, la disposition visée débutant précisément par les termes „*en cas de radiation*“.

Quant aux lettres „c“ (défaut de remplir les conditions de résidence) et „f“ (absence de plus de 6 mois), la question du contrôle et de la preuve de ces „*infractions*“ se pose.

Article 18 (3)

Le texte sub lettre „b“ se réfère à „*l'article 15 paragraphe 3 alinéas 2 et 3*“. Or, le paragraphe 3 de l'article 15 ne comporte que deux alinéas!

Sub lettre c), il est question d'un „*délai prévu à l'article 15 paragraphe 4 pour fournir les pièces justificatives*“. Or, ledit article 15/4 concerne le „*transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente, ainsi que toute radiation d'un étranger du registre communal en général*“: autre erreur de référence à redresser donc.

Article 19

Outre qu'il n'y a pas de différence entre la „*radiation*“ tout court (article 18) et la „*radiation d'office*“ (article 19), la Chambre se doit de signaler le commentaire absurde de l'article 19, qui définit en effet les „*radiations d'office*“ comme celles auxquelles on „*peut procéder (...) si nécessaire*“!

Quant au paragraphe (4), la Chambre se demande si le texte ne devrait pas se référer, in fine, aux „*lettres b) et c)*“ plutôt qu'aux „*points a) et b)*“, la lettre a) ne présentant en effet a priori aucun intérêt pour le ministre à l'immigration et à l'asile.

Article 20 (1)

Ce paragraphe énumère les données à inscrire sur le registre communal:

- lettre a): il y a lieu de respecter la hiérarchie des normes juridiques et d'écrire: „*le numéro d'identification prévu par la loi (...)*“ (au lieu de „*fixé par règlement grand-ducal en exécution de la loi*“);
- lettre b): fidèle à ce qu'elle a écrit dans son avis relatif au registre national, la Chambre demande de prévoir l'inscription des „*nom, prénom(s) et prénom usuel*“;
- lettre c): au dernier tiret, la mention de l'adresse de référence est de toute évidence à faire précéder des termes „*le cas échéant,*“, à l'instar de ce qui est prévu à l'avant-dernier tiret;
- lettre j): si l'inscription des „*numéros d'identification des père et mère*“ est une bonne chose, il se recommanderait d'inscrire également leur nom et prénom et – en anticipant l'introduction du numéro matricule aléatoire d'ici quelques années – également leur date (et lieu?) de naissance.

Pour le reste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il faudrait saisir également, pour chaque donnée inscrite ou modifiée, la source dont elle provient, afin de mieux pouvoir retracer et, le cas échéant, redresser d'éventuelles erreurs constatées.

Finalement, la Chambre signale qu'à l'alinéa final du commentaire de l'article 20, la lettre „o)“ est à remplacer par la lettre „n)“ afin d'établir une concordance avec le texte.

Article 20 (2)

Etant donné que l'Administration des contributions directes établira dans un proche avenir elle-même les fiches de retenue d'impôt, il est de toute évidence indispensable qu'elle dispose à cette fin des données relatives à „la profession et la commune du lieu de travail“ des contribuables, données prévues sub lettre m) du paragraphe (1). Or, ladite administration n'aura pas accès aux bases de données communales puisqu'une telle coopération n'est pas prévue par la loi du 19 décembre 2008 sur la coopération administrative. Les informations dont question doivent dès lors également être reprises au registre national des personnes physiques, ne fût-ce que pour permettre des contrôles croisés avec les données provenant d'autres administrations. Le paragraphe (2) doit en conséquence viser „les données prévues au paragraphe (1) aux points a) à m)“ (au lieu de „a) à l)“).

Par ailleurs, la Chambre se demande pour quelle raison „un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'inscription des données du registre national des personnes physiques au niveau des communes“ alors que ce sont, inversement, les données communales qui seront inscrites sur le registre national.

Article 21

Renvoyant à ce qu'elle a écrit sub „1. L'historique des données“ dans la première partie du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose de façon catégorique à la disposition interdisant aux communes de garder un historique des informations. En effet, la suppression de ces données envisagée au niveau communal non seulement porte atteinte à l'autonomie communale, mais elle entravera sérieusement la gestion journalière des affaires.

Concernant la dernière phrase du deuxième alinéa, la Chambre estime qu'en cas de décès d'une personne, il y a lieu de garder également sa dernière adresse au registre communal.

Finalement, il faudrait modifier la rédaction du troisième alinéa de l'article 21, une disposition légale ne pouvant débiter par „Il y a lieu de“!

Articles 22 à 31

Ces dix articles, regroupés sous le chapitre „La protection des données inscrites sur le registre communal“, correspondent aux articles 13 à 22 du projet de loi concernant le registre national, dont ils ont été recopiés „mutatis mutandis“. La Chambre renvoie dès lors aux remarques qu'elle a présentées à ce sujet dans son avis No 2192 sur ledit projet, qui gardent toute leur valeur.

Sans vouloir recopier à cet endroit les pages afférentes de l'avis précité, la Chambre rappelle cependant expressément qu'elle s'oppose formellement notamment à la communication de „listes de personnes“ à des „personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général“ voire à des „autorités étrangères“, disposition qui est en effet en opposition flagrante avec tout souci de „protection des données“ pourtant clamé haut et fort à l'exposé des motifs et repris même à l'intitulé de ce chapitre!

Article 32

Cet article prévoit pour certains cas de figure „une amende (administrative?) de 25 à 250 euros“.

Alors que son „commentaire“ n'en est pas un puisqu'il dit „sans observations particulières“, la Chambre, et avec elle certainement tous les intéressés, se posent les questions de savoir:

- qui peut (ou doit?) prononcer ladite amende?
- quand sera-t-elle de 25 euros et quand de 250 (ou entre les deux)?
- comment est-elle notifiée aux contrevenants?
- de quelle façon sera-t-elle le cas échéant recouvrée?

Article 33 (2)

Le redressement de la référence aux „registres de la population“ opéré par l'article 33 (2) est une bonne chose, sauf qu'il ne faut pas le limiter à „une loi“, des règlements (grand-ducaux et ministériels), des circulaires etc. pouvant très bien à leur tour se référer auxdits registres.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande en conséquence de prendre exemple sur l'article 17 de la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat et de libeller la disposition visée de la manière suivante:

„Toute référence aux „registres de la population“ s'entend comme référence aux „registres communaux des personnes physiques.“ “

*

CONCLUSION

Comme il ressort à suffisance du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le projet de loi lui soumis est loin d'être au point, aussi bien en ce qui concerne le fond que pour ce qui est de la forme.

Aussi ne saurait-elle lui donner son aval qu'à condition qu'il soit repris sur le métier pour en enlever les incohérences et pour reformuler les dispositions litigieuses à la lumière des remarques générales et particulières ainsi que des suggestions formulées ci-dessus par la Chambre.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 janvier 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/05

N° 5949⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**relatif aux registres communaux des personnes physiques**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(26.10.2010)

Par dépêche du 28 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique dont le texte, préparé par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 3 avril 2009, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 3 novembre 2009, et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 9 février 2010.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les registres de la population, qui sont tenus dans chaque commune, le sont sur base de la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant le recensement de population à faire en exécution de la loi électorale. Or, en pratique, ces registres sont encore utilisés à d'autres fins que la seule exécution de la loi électorale. Leur utilité n'est cependant pas mise en cause.

Le projet de loi sous rubrique vise, en premier lieu, à mettre fin à la tenue hétérogène des registres de la population par les différentes communes du pays. Le registre communal devra désormais être tenu et fonctionner de manière identique dans chaque commune. Ainsi, les dysfonctionnements dont font état les auteurs du projet de loi, qui peuvent parfois résulter de lacunes législatives, consistant en des données trop peu fiables, car non mises à jour ou inscrites sans pièce justificative, contraignant les administrés à des démarches administratives supplémentaires, devraient prendre fin. Le nouveau registre communal restera distinct du registre de l'état civil.

L'exposé des motifs indique que la base légale des registres de la population existant actuellement sera abrogée par la loi à venir et que „les conseils communaux des communes ayant un règlement communal relatif au registre de la population seront invités à l'abroger“. Il faudra s'assurer que ces règlements communaux soient abrogés au moment de l'entrée en vigueur des projets de loi *Nos 5949* et *5950*.

Les données inscrites sur les registres communaux serviront à alimenter le registre national des personnes physiques, institué par la loi qui sera issue du projet de loi *No 5950*, et qui devra remplacer dans sa version telle que déposée à la Chambre des députés, pour les personnes physiques uniquement, le répertoire créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales. Les données des registres communaux pourront être vérifiées au niveau national afin d'éviter une discordance entre les données traitées au niveau communal et celles traitées au niveau national.

Les liens entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi *No 5950* „relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité“ sont non seulement essentiels pour la mise en œuvre de ces deux registres, mais aussi fortement présents, alors que nombre de dispositions de l'un se retrouvent également dans l'autre.

Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'améliorer également la coordination des registres communaux des personnes physiques et du registre national des personnes physiques en regroupant les dispositions du projet de loi *No 5950* et du présent projet de loi dans un seul texte. Les deux registres sont en effet indissociables.

A cet effet, pourront être regroupées dans un titre Ier les dispositions communes aux deux projets, comme notamment celles relatives à la protection des données et aux relations entre les deux niveaux de registres. Un titre II comprendra les chapitres 1er à 3 du projet de loi *No 5950* en reprenant l'intitulé de celui-ci. Les dispositions des sections 1 à 8 du projet de loi sous rubrique figureront dans un titre III. Un titre IV sera consacré aux dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

Une mise en vigueur harmonieuse, si tant est que l'outil informatique le permet, et une application cohérente des dispositions régissant les registres communaux et le registre national militent fortement en faveur d'un texte unique. Pour des questions de sécurité juridique, toute incohérence entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi *No 5950* ne permettra pas au Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour les deux projets de loi.

Les observations et propositions que le Conseil d'Etat fera dans le cadre de l'examen des articles ci-dessous le seront à titre subsidiaire dans l'hypothèse où le législateur devrait garder la structure actuelle en deux textes différents qui se recoupent et se chevauchent.

*

D'après les auteurs du projet de loi, cette dernière doit également assurer un niveau accru de protection de données. Le Conseil d'Etat renvoie à propos de l'importance de la protection des données à ses observations générales sous le projet de loi *No 5950*.

Le Conseil d'Etat déplore que la Commission nationale pour la protection des données n'ait pas donné son avis sur les dispositions du projet de loi sous rubrique ayant trait à la protection des données inscrites sur le registre communal. Il ignore si l'avis de la Commission a été demandé conformément à l'article 32, paragraphe 3, lettre e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après: loi du 2 août 2002).

La loi du 2 août 2002 constitue le fondement de ce qu'on appelle, certes improprement, la protection des données. Il s'agit plutôt de protéger les personnes à l'égard d'un traitement illicite de leurs données à caractère personnel. Il ne fait aucun doute que les données inscrites sur le registre communal sont toutes des données à caractère personnel au sens de la loi précitée.

Il ne fait pas de doute non plus que les dispositions de cette loi sont applicables. Ainsi, même si le projet de loi ne le mentionne pas, la Commission nationale pour la protection des données est compétente pour la surveillance des traitements effectués sur et à partir du registre communal. Même en l'absence de précision à ce sujet dans le projet de loi, les communes devront impérativement respecter les mesures de sécurité prescrites aux articles 22 et suivants de la loi du 2 août 2002. Sont-elles en mesure d'assurer une telle sécurité? Une protection des données à caractère personnel figurant sur un registre communal ne peut être efficace que si la commune a pris les mesures de sécurité nécessaires pour éviter un accès non autorisé à ce registre.

*

Le projet de loi prévoit la subdivision du registre communal en un registre principal et en un registre d'attente. Les articles 12 et suivants énumèrent les personnes qui devront être inscrites soit sur le registre principal soit sur le registre d'attente.

Rien n'est cependant dit des droits conférés aux personnes inscrites soit sur le registre principal soit sur le registre d'attente, à part la délivrance du certificat de résidence prévu à l'article 14 qui est réservé aux personnes inscrites sur le registre principal.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'impact de l'inscription sur le registre principal ou sur le registre d'attente sur d'autres législations qui ont recours au certificat de résidence reste à analyser. Ces législations devront, le cas échéant, être adaptées en fonction des résultats de cette analyse. En effet, le certificat de résidence n'est pas en soi créateur de droits. Les droits résultant de l'inscription sur le registre principal ou sur le registre d'attente doivent aussi être précisés au niveau communal. Ainsi, par exemple, si un Luxembourgeois étudiant à l'étranger est obligé, en application de la loi du pays où il fait

ses études, de s'inscrire sur un registre de la population de la ville universitaire concernée, et se fait radier du registre communal où il était jusqu'alors inscrit, quelles seront les implications sur les allocations et autres prestations auxquelles cet étudiant avait droit avant sa radiation?

Cette analyse est d'autant plus essentielle au regard de la date d'entrée en vigueur *ex tunc* ou *ex nunc* de l'inscription sur l'une ou l'autre subdivision du registre communal, alors que cette date d'entrée en vigueur fait actuellement défaut. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question lors de l'examen de l'article 15.

*

Le projet de loi sous examen, que ses auteurs qualifient d'„ambitieux“, nécessite une collaboration étroite entre l'Etat et les communes, afin que les buts que les auteurs du projet de loi se sont fixés soient pleinement atteints. Il s'ensuit que l'entrée en vigueur de la loi à venir devra être telle qu'outre la concordance avec celle visée par le projet de loi *No 5950*, les conditions au niveau communal pour une application optimale immédiate des nouvelles dispositions légales soient assurées. Les personnes auxquelles revient la tenue du registre communal et la mission d'assurer le contact avec le registre national, à savoir le bourgmestre et le fonctionnaire délégué, devront être en mesure de remplir leurs obligations en toute connaissance de cause. Cette information est au moins aussi capitale pour le succès de la nouvelle structure que le texte du projet de loi lui-même.

*

Enfin, le projet de loi ne prévoit pas expressément de recours juridictionnels contre les décisions prises par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué, de sorte que seuls des recours en annulation devant les juridictions administratives sont possibles.

Le Conseil d'Etat marque sa nette préférence à voir institués des recours en réformation qui sont mieux adaptés à la situation en conférant à l'administration communale et à l'intéressé une décision judiciaire tranchant le litige dans des délais raisonnables en évitant un éventuel va-et-vient entre parties.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Le Conseil d'Etat note une incohérence dans la désignation de la personne qui s'inscrit ou est inscrite sur le registre communal. Cette personne est parfois désignée comme „l'intéressé“, parfois comme „le déclarant“, parfois comme „le demandeur“, parfois encore comme „la personne concernée“. Il y a dès lors lieu d'harmoniser la terminologie employée tout au long du projet de loi sous examen.

Le projet de loi fait abstraction des recours juridictionnels dont peuvent faire l'objet les décisions du bourgmestre et du fonctionnaire délégué.

La division d'un article en paragraphes ne s'impose que si un paragraphe comporte plusieurs alinéas. Ainsi, à titre d'exemple, les articles 1er, 2, 3, 33 et 34 du projet de loi doivent être divisés en deux alinéas et non en deux paragraphes.

Intitulé

Dans la mesure où la loi communale du 13 décembre 1988 sera modifiée (article 33) et que la loi modifiée du 22 décembre 1886 sera abrogée (article 35), l'intitulé du projet de loi devra être complété en conséquence. Le recours à un intitulé abrégé, reprenant l'intitulé actuel, pourra être envisagé. En outre, si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition concernant l'article 5, l'intitulé devra être adapté en conséquence.

D'un point de vue rédactionnel, l'intitulé du projet sous examen doit être le suivant:

„Projet de loi relative aux registres communaux des personnes physiques et portant modification ...“.

Articles 1er et 11 (1er selon le Conseil d'Etat)

L'article 1er précise que chaque commune doit, et ceci de manière identique, tenir un registre des personnes physiques. Ce registre est distinct du registre de l'état civil.

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le paragraphe 1er de cet article par l'indication que le registre communal est divisé en un registre principal et en un registre d'attente.

Partant, ce paragraphe se lira comme suit:

„(1) Chaque commune tient un registre des personnes physiques, ci-après le „registre communal“, divisé en un registre principal et en un registre d'attente.“

L'article 11 en deviendra superfétatoire.

Article 2

En vertu de cet article, le registre communal contient les données des personnes physiques ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune concernée ainsi que les données de toutes autres personnes visées par les dispositions de la loi à venir. Ces données doivent servir de base à l'exécution de la loi électorale, à l'exécution de la loi relative à l'identification des personnes physiques, qui sera issue du projet de loi *No 5950*, et à l'organisation des services d'une commune. De même, toutes les personnes inscrites sur le registre communal sont prises en compte lors du recensement de la population.

Les auteurs du projet de loi ont utilisé la notion de „résidence habituelle“, et non celle de „domicile“ pour circonscrire les personnes devant s'inscrire à un registre communal dans une commune.

L'article 8 de la loi électorale du 18 février 2003 précise que les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d'office sur la liste électorale de leur commune de résidence au Luxembourg (à condition qu'ils remplissent les conditions pour être électeur). La notion de résidence habituelle avait déjà été utilisée dans la loi du 22 décembre 1970 ayant pour objet, entre autre, de remplacer l'article 8 de la loi électorale du 31 juillet 1924 et d'abroger les articles 1er, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 de la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale. Même si les notions de „domicile“ et de „résidence“ ne coïncident pas toujours, le fait de faire référence à la notion de „résidence habituelle“ comme étant le lieu où la personne concernée vit effectivement et habituellement d'une manière assez stable (Cornu, Vocabulaire juridique, v° résidence) est adapté à l'objectif du projet de loi sous rubrique qui consiste à recenser dans les registres communaux les personnes qui vivent effectivement et habituellement dans une commune déterminée. Dans cette acception, la notion de „résidence habituelle“ se rapproche de la notion de „domicile“ figurant aux articles 102 et suivants du Code civil. Il convient cependant d'indiquer que, alors qu'une personne ne peut avoir qu'un seul domicile, mais plusieurs résidences, la notion de „résidence habituelle“ ne peut qu'englober la résidence principale de la personne concernée.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat remarque la prolifération, parfois causée par la reprise textuelle de termes contenus dans des textes communautaires, de notions différentes, telles que „résidence habituelle“ ou „résidence normale“, qui peuvent se recouper, en tout ou en partie, avec la notion de „domicile“ qui est utilisée dans le Code civil. Le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'une approche cohérente et uniforme utilisant les notions de „résidence habituelle“, „résidence“, „résidence normale“ et „domicile“ ayant chacune des critères déterminés et visant chacune une réalité particulière.

D'un point de vue formel, et afin de se conformer au prescrit de l'article 345 de la loi électorale du 18 février 2003, il y a lieu de compléter la deuxième phrase du paragraphe 1er comme suit:

„Ces données servent de base à l'exécution de la loi électorale du 18 février 2003 ...“

Article 3

Suivant le paragraphe 1er de l'article sous examen, le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue de ce registre à un ou plusieurs fonctionnaires communaux.

Pour les auteurs du projet de loi, le fonctionnaire délégué doit être âgé d'au moins 21 ans. A cet égard, le Conseil d'Etat constate qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la loi électorale du 18 février 2003, les mises à jour des listes électorales peuvent être déléguées par le collège des bourgmestre et échevins à un ou plusieurs fonctionnaires communaux âgés d'au moins 25 ans. Cette même

condition d'âge de 25 ans a été prévue à l'article 70 de la loi communale du 13 décembre 1988 pour les délégations des fonctions du bourgmestre en qualité d'officier d'état civil. En outre, l'article 76 de cette loi communale ne fixe aucune condition d'âge pour la délégation par le bourgmestre à un fonctionnaire en vue, notamment, de la délivrance des cartes d'identité et des extraits des registres de la population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres.

Le Conseil d'Etat estime qu'une certaine harmonisation et cohérence doivent être introduites dans les conditions d'âge du fonctionnaire auquel la tenue du registre peut être déléguée par le bourgmestre. Le Conseil d'Etat propose de fixer la condition d'âge à 25 ans, à moins que celle de 21 ans ne soit appliquée de manière uniforme dans la loi communale et d'autres textes législatifs et réglementaires.

D'après le projet de loi, l'arrêté portant délégation est transmis au ministre ayant l'Intérieur ainsi qu'au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions. Il faudra remplacer la référence au „Centre informatique de l'Etat“ par „Centre des technologies de l'information de l'Etat“. Afin de respecter les dispositions de l'article 112 de la loi communale du 13 décembre 1988, cet arrêté doit être transmis au seul ministre ayant l'Intérieur dans les attributions par l'intermédiaire du commissaire de district territorialement compétent et ledit ministre devra transmettre cet arrêté au ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions.

A propos des données pouvant être consultées par le bourgmestre et le fonctionnaire délégué et figurant à l'article 20 (17 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les données visées à la lettre (n) relatives aux données nécessaires pour l'organisation des communes ont été omises.

Le paragraphe 2 précise que le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès au registre national des personnes physiques, tel qu'il sera mis en place par la loi issue du projet de loi *No 5950*, pour consulter un certain nombre de données, ainsi que leur historique. Ce paragraphe peut être déplacé vers l'article 21 (18 selon le Conseil d'Etat) pour une meilleure lisibilité.

L'article sous examen ne comprendra dès lors plus de subdivision en paragraphes.

Article 4

Cette disposition, qui oblige les communes à tenir leur registre communal en permanence à jour, est superflète, alors qu'il s'agit d'une évidence.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen prévoit les déclarations qu'une personne doit faire lorsqu'elle transfère sa résidence habituelle, soit vers une autre commune du Luxembourg, soit vers l'étranger.

En ce qui concerne le transfert de la résidence habituelle entre deux communes luxembourgeoises, la personne concernée a le choix, soit de faire d'abord une déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée, soit auprès de la seule commune d'arrivée. Dans cette seconde situation, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée doit en informer immédiatement la commune de départ, afin que celle-ci procède à la radiation nécessaire.

Au regard de la simplification administrative prônée par les auteurs du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat s'interroge, à l'instar de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)¹, si une déclaration à la seule commune d'arrivée ne devrait pas suffire. Ainsi, l'alinéa 2 du paragraphe 1er devra être modifié de la manière suivante:

„Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire sans délai la déclaration auprès de cette commune. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée en informe immédiatement la commune de départ.“

¹ Avis du 18 mai 2009, publié au doc. parl. *No 5949*³.

Si cette simplification est retenue, il conviendra également de modifier l'article 104 du Code civil qui se lira comme suit:

„**Art. 104.** La preuve de l'intention résultera d'une déclaration expresse faite à la municipalité du lieu où on aura transféré son domicile.“

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat serait suivi dans la modification du paragraphe 1er de l'article sous examen et de l'article 104 du Code civil, l'intitulé du projet de loi devrait être adapté en conséquence.

Le paragraphe 5 laisse supposer que la résidence habituelle d'une personne peut se situer à l'adresse d'un camping ou d'un hôtel, à condition que le propriétaire ou le gérant du camping ou la direction de l'hôtel ait donné son accord écrit pour ce faire. Le Conseil d'Etat considère que, même si les auteurs du projet partent de la présomption que la fixation par des personnes de leur résidence habituelle dans des hôtels ou des campings résulte d'un choix librement consenti et réfléchi, il n'en reste pas moins que l'Etat doit mettre en place un dispositif approprié pour lutter contre les „marchands de sommeil“ qui exploitent la misère des gens pour leur offrir des logements insalubres à des tarifs parfaitement excessifs.

Article 6 (5 et 14 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des possibilités qu'ont le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de vérifier ou faire vérifier la résidence habituelle d'une personne qui a demandé son inscription sur le registre communal.

La première phrase du paragraphe 1er doit être supprimée, alors qu'elle laisse supposer qu'il y aurait d'autres formalités que la déclaration qu'une personne doit accomplir pour être inscrite sur le registre communal.

La deuxième phrase de ce paragraphe 1er doit également être supprimée, alors qu'elle se recouvre avec la définition de la résidence habituelle figurant à l'article 7, paragraphe 1er (article 6, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer la première phrase du paragraphe 2 au paragraphe 1er. Ce paragraphe 1er doit se lire comme suit:

„(1) En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle sur le territoire de la commune, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué inscrit la personne dont la déclaration est mise en question sur le registre d'attente et demande la vérification de la résidence habituelle. Cette vérification est effectuée moyennant une enquête par la Police dans le mois de la demande de vérification.“

Que se passe-t-il si l'enquête réalisée par la Police n'est pas remise au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué dans le mois de la demande? Le délai étant suffisamment long et la vérification étant somme toute assez peu chronophage, l'absence d'un rapport dans le délai légal ne devrait pas se faire au détriment du déclarant. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle absence doit faire présumer la réalité de la résidence habituelle. La phrase suivante serait dès lors à ajouter au paragraphe 1er:

„Si le rapport de l'enquête réalisée par la Police n'a pas été remis dans le délai d'un mois, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède sans préjudice des dispositions de l'article (14 nouveau selon le Conseil d'Etat) à l'inscription de (l'intéressé) sur le registre principal.“

Les modalités de notification des décisions auraient dû faire l'objet d'un article à part. La clarté du projet de loi en aurait grandement profité.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au mécanisme de „notification“ prévu au dernier alinéa du paragraphe 2. La notification devra se faire à l'intéressé à l'adresse que celui-ci aura donnée au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué. Il s'agit d'une décision administrative faisant grief contre laquelle des recours juridictionnels sont ouverts. Il faut que la personne concernée ait une connaissance complète de la décision la touchant. La procédure administrative non contentieuse l'exige. Le Conseil d'Etat ne peut se satisfaire de bricolage de présomptions figurant au dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article sous rubrique, que la commune de la résidence habituelle précédente se trouve à l'étranger ou non importe peu.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'Etat aurait préféré voir les articles 6, paragraphe 3, 15, paragraphe 4 et 19, paragraphe 4 du projet de loi réunis en un seul article et séparé des dispositions de l'article traitant de la réalité de la résidence habituelle. La cohérence, la lisibilité et la clarté du

projet de loi en auraient profité. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'en faire un article 14 nouveau (selon le Conseil d'Etat), intégré dans la section 4.

Article 7

Le paragraphe 1er de l'article sous examen définit la notion de „résidence habituelle“.

Au paragraphe 2, les auteurs du projet de loi ont voulu préciser que cette résidence habituelle comporte une résidence d'au moins six mois dans une année. Le cadre de référence se situe donc entre le 1er janvier et le 31 décembre, et non sur une période de 12 mois. Si, par exemple, une personne est absente du 1er août au 31 mai, le critère des six mois dans l'année ne sera pas atteint, même si cette personne est absente 10 mois sur une période de 12 mois. De l'avis du Conseil d'Etat, il faudrait dès lors viser une période de 12 mois au lieu d'une période d'une année. Il faudra donc remplacer les mots „six mois dans l'année“ par „six mois sur une période de douze mois“.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la mise en œuvre du premier alinéa du paragraphe 2. En effet, comment savoir, au moment de la déclaration, si une personne résidera au moins six mois dans l'année dans la commune en question? De même, si ce déclarant devait être inscrit sur le registre d'attente en application de l'article 6, le rapport de l'enquête menée par la Police devant intervenir dans le mois de la demande de vérification, le délai de six mois ne sera pas révolu et la Police ne sera certainement pas en mesure de contrôler la présence du déclarant pendant six mois dans l'année sur le territoire de la commune. Une telle vérification supposerait une surveillance continue du déclarant pendant une année entière. Le Conseil d'Etat estime que la résidence habituelle et réelle doit être présumée. En cas de doute, l'article sous examen devra préciser que le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué peut demander à la personne concernée la preuve de sa présence au lieu de sa résidence dite habituelle pendant une durée de six mois de l'année écoulée, et éventuellement demander un rapport à la Police. Une procédure similaire à celle prévue à l'article 6, paragraphe 2 devra alors être prévue à l'article sous avis.

Le premier alinéa du paragraphe 2 devra être précisé en ce sens.

L'alinéa 2 de ce paragraphe n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 3, il faudra penser à le mettre en conformité avec les dispositions du projet de loi portant réforme du divorce (projet de loi *No 5155*), de la proposition de loi relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (proposition de loi *No 5285*), de la proposition de loi portant réforme de l'autorité parentale et instaurant la permanence du couple parental (proposition de loi *No 5304*), de la proposition de loi portant réforme du droit de la filiation et instituant l'exercice conjoint de l'autorité parentale (proposition de loi *No 5553*) et du projet de loi relatif à la responsabilité parentale (projet de loi *No 5867*).

Il convient de préciser à la première phrase de ce paragraphe 3: „dans laquelle réside habituellement l'un de leur parents“ et à la dernière phrase: „le registre de la commune où il a résidé habituellement“.

Le paragraphe 4 devra être modifié pour remplacer la notion de „résidence réelle et habituelle“ par celle de „résidence habituelle“.

Le Conseil d'Etat suggère finalement de fusionner les paragraphe 4 et 5 en un seul paragraphe 4.

Articles 8, 9 et 10 (7 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles traitent de l'absence temporaire d'une personne du territoire de la commune. Ces absences ne constituent pas un changement de résidence habituelle.

Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces trois articles en un seul article 7, l'article 8 devenant le paragraphe 1er, l'article 9 le paragraphe 2 et l'article 10 le paragraphe 3.

Par conséquent, les références faites à l'endroit de l'article 10 (devenant l'article 7, paragraphe 3), à l'article 9 doivent être adaptées et les références devront se faire à l'article 7, paragraphe 2 respectivement lettre a), lettre d) et lettre e). Le Conseil d'Etat rappelle ses observations à propos de la notion de „résidence habituelle“.

L'article 9 (7, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) doit être modifié à la lettre a). Deux situations différentes semblent avoir été visées à la lettre a), à savoir, d'une part, les personnes se trouvant en milieu hospitalier et, d'autre part, les personnes admises dans une maison de soins ou un centre intégré pour personnes âgées (CIPA). Dans le premier cas, la lettre a) devra utiliser les dénominations figurant

à l'article 1er de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers. L'énumération contenue à la lettre a) est insuffisante.

Dans le second cas, celui des maisons de soins et des CIPA, il faudra viser les maisons de soins, les CIPA, mais aussi tout „autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit“ (voir intitulé de la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit).

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'énumérer les personnes admises dans un CIPA, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit parmi les personnes temporairement absentes. Au regard de la notion de „résidence habituelle“, un séjour dans un tel établissement n'est pas équivalent à un séjour dans un établissement hospitalier. Très souvent une personne admise dans une maison de soins, un CIPA ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit y aura sa résidence habituelle. L'article 10, sous a) (devenu article 7(3)a) selon le Conseil d'Etat) doit être pareillement modifié si tant est qu'elle est maintenue.

A la lettre b) de l'article 9 (7(2) selon le Conseil d'Etat), la référence aux „raisons de santé“ est à supprimer, car couverte par la situation visée à la lettre a) qui y précède. Le Conseil d'Etat se rallie à la Chambre des métiers et au SYVICOL lorsque ceux-ci relèvent la difficulté de vérification des conditions de la situation prévue à la lettre b).

La lettre c) subséquente doit aussi être remise sur le métier. D'une part, l'hypothèse selon laquelle les personnes concernées effectuent un travail ou une mission en dehors du territoire de leur commune de résidence peut s'appliquer à nombre de personnes, puisque d'après le texte sous examen le lieu de la réalisation du travail ou de la prestation de service ne doit pas nécessairement se situer en dehors du territoire luxembourgeois. Le Conseil d'Etat suppose que les auteurs du projet de loi n'ont pas voulu considérer comme temporairement absentes les personnes qui travaillent au Luxembourg, mais dans une commune autre que celle où se situe leur résidence habituelle. En outre, les personnes travaillant à l'étranger, mais qui continuent de résider habituellement au Luxembourg, ne devraient pas être considérées comme temporairement absentes. Il doit en aller de même pour les personnes qui, tout en travaillant à l'étranger, rentrent périodiquement ou régulièrement, comme en fin de semaine, dans la commune de leur résidence habituelle.

Par ailleurs, la durée d'un an est beaucoup trop brève. Aucune durée n'est prévue dans les hypothèses des lettres f), g) et h). De plus, comment contrôler si une mission à l'étranger a duré plus ou moins qu'un an? Il s'y ajoute que si une telle mission a pu être prévue pour durer un an, un renouvellement ou un retard indépendant de la volonté de la personne concernée peut prolonger la mission à l'étranger au-delà de cette durée. Le Conseil d'Etat recommande dès lors de faire abstraction de la durée maximale prévue à la lettre c) de l'article 9 (7(2) selon le Conseil d'Etat).

La lettre f) doit être modifiée pour mentionner à côté des membres de l'Armée luxembourgeoise également les membres de la Police et de l'Administration des douanes et accises qui peuvent être détachés à l'étranger. Les lettres f), g) et h) pourraient être traitées en une seule et même disposition.

A l'article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat), il y a lieu d'adjoindre l'adjectif „habituelle“ après le substantif „résidence“ et de rajouter l'adverbe „habituellement“ après les termes „elles résident“.

Sous réserve des observations à propos de la lettre a) de l'article 9 (7(2) selon le Conseil d'Etat), il convient de se poser la question de la nécessité de maintenir la lettre a) de l'article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat) si les maisons de soins, les CIPA et les autres établissements médico-sociaux assurant un accueil de jour et de nuit y sont exclus. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur la personne chargée d'effectuer les inscriptions pour les personnes visées aux lettres a) et c) de ce même article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat). Qui a la charge de demander une nouvelle inscription, et donc également la radiation dans la commune de résidence habituelle précédente, surtout si les personnes concernées sont admises dans un CIPA, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit situé à l'étranger? La lettre a) et c) devra être précisée sur ce point.

Article 11

Les dispositions ayant déjà été intégrées à l'article 1er, paragraphe 1er, il y a lieu de supprimer cet article.

Article 12 (8 selon le Conseil d'Etat)

Aux lettres b) et d), il y a lieu de se référer à la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, étant entendu qu'à la lettre d) la date du 29 août 2008 est suffisante.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la lettre c). Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen ou de la Confédération suisse jouissent du droit à la libre circulation tout comme le regroupant citoyen de l'Union. La lettre c) est contraire au principe de libre circulation des personnes en ce qu'elle exige des personnes d'être titulaires d'une carte de séjour ou de carte de séjour permanent de membre de famille pour être inscrites sur le registre principal. Selon l'article 25 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union européenne et de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union transposée en droit national par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la carte de séjour ou la carte de séjour permanent ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative.

D'un point de vue purement rédactionnel, à la lettre c), il y a lieu d'ajouter l'adjectif „européenne“ après le substantif „Union“.

Article 13 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article introduit la notion d'„adresse de référence“ pour les personnes sans abri ou les personnes sans domicile fixe, de nationalité luxembourgeoise, qui seront considérées comme „présumées présentes“ sur le territoire de la commune pendant une durée dépassant six mois de l'année civile. L'adresse de référence est une adresse réelle d'une personne physique ou morale où peuvent être adressés le courrier et autres documents et être signifiés ou notifiés les documents judiciaires. A défaut d'indication d'une telle adresse réelle, l'adresse de référence sera celle de l'administration communale qui tient le registre principal sur lequel cette personne est inscrite.

L'introduction d'une adresse de référence, qui doit être approuvée en principe, n'est pas sans susciter un certain nombre d'observations.

D'une part, l'adresse de référence est disponible pour les Luxembourgeois qui ne disposent pas de logement qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. Il convient d'y préciser qu'ils n'ont pas de logements „au Luxembourg ou à l'étranger“.

L'article 13 (9 selon le Conseil d'Etat) ne s'applique qu'aux nationaux luxembourgeois. Il convient de noter que le champ d'application *ratione personae* des ayants droit à l'aide sociale, tel que prévu à l'article 4 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, se fonde sur le critère du „séjour“ au Luxembourg, tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions. Même s'il s'agit à première vue d'une disposition discriminatoire à l'encontre des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, cette restriction pourrait être considérée comme indispensable pour éviter un „tourisme social“ et elle pourrait être proportionnée par rapport à ce but. Le Conseil d'Etat éprouve cependant certaines réticences à l'égard de la possibilité offerte aux seuls Luxembourgeois d'avoir une adresse de référence. Ainsi, il n'est pas exclu que l'article sous revue soit sanctionné pour avoir institué une discrimination si un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays assimilé bénéficiant de l'aide sociale se voit refuser son inscription au registre communal par le biais d'une adresse de référence, sans qu'une décision de refus de séjour ait été prise par le ministre ayant l'immigration dans ses attributions.

D'autre part, le Luxembourgeois peut s'inscrire au registre principal de la commune de son choix, en l'absence d'une adresse de référence fixée auprès d'une personne physique ou morale. Au regard de la loi précitée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, le Conseil d'Etat est d'avis que l'adresse de référence doit être située auprès de l'office social de la commune et non à l'adresse de l'administration communale. Ainsi sera fait le lien entre le projet de loi sous rubrique et l'article 7 de la loi du 18 décembre 2009 précitée.

En tout état de cause, comme déjà souligné par le Conseil d'Etat dans le présent avis, il est essentiel de veiller à l'honorabilité des personnes physiques ou morales qui mettent à disposition une adresse de référence afin d'éviter les dérives des „marchands de sommeil“. Néanmoins, il s'agit là d'une problématique qui dépasse le cadre du projet de loi sous rubrique et qui, si elle ne peut pas être résolue par des dispositions législatives actuellement en vigueur, nécessitera une intervention appropriée.

D'un point de vue purement formel, l'adjectif „civile“ figurant à l'alinéa 1er doit être supprimé afin d'assurer une cohérence avec, entre autres, l'article 17 (13 selon le Conseil d'Etat).

Article 14 (10 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'indiquer que la délivrance d'un certificat de résidence doit se faire sur demande de la personne concernée. A défaut, l'émission d'un tel certificat est automatique, ce qui, semble-t-il, n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi. Il faudra aussi enlever toute référence à une durée de validité. En effet, le certificat ne saurait préjudicier du futur. Son contenu atteste de la situation existant au moment de son émission.

Le contenu et la forme de la confirmation de l'inscription devront être uniformément fixés dans un règlement grand-ducal. Cette précision aurait avantage à être incluse à l'article sous examen.

Article 15 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énumère les personnes qui sont inscrites sur le registre d'attente.

Le Conseil d'Etat entend faire trois considérations générales concernant le régime parfois lacunaire mis en place concernant ce registre.

D'abord, comme déjà relevé dans les considérations générales, l'article sous rubrique ne prévoit pas les droits qui découlent pour les personnes concernées de leur inscription sur le registre d'attente. Il faudra y préciser les droits découlant de l'inscription respectivement au registre principal et au registre d'attente, car de l'avis du Conseil d'Etat, la seule délivrance d'une carte de résidence ne saurait différencier les deux subdivisions alors que l'impact sur d'autres législations n'a pas été suffisamment analysé (v. considérations générales ci-dessus).

L'article sous examen ne prévoit ni obligation de motiver la décision (à part l'hypothèse prévue au paragraphe 3 de l'article 16 (12 selon le Conseil d'Etat) ni procédure de notification, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) en cas d'enquête sur la réalité de la résidence habituelle ni recours juridictionnels (au cas où le Conseil d'Etat serait suivi sur l'introduction d'un recours en réformation) si une personne contestait son inscription sur le registre d'attente. La sécurité juridique, prônée par les auteurs du projet de loi, milite fortement en faveur de l'inclusion de ces précisions indispensables. Cette observation vaut d'ailleurs pour toute décision du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué.

En outre, aucune confirmation d'inscription sur le registre d'attente n'est délivrée à l'intéressé. Cette confirmation, même s'il ne s'agit que d'une inscription sur le registre d'attente, pourra s'avérer utile pour l'intéressé dans sa vie quotidienne et servira de point de départ des délais d'inscription sur ce registre. Une disposition similaire à celle de l'article 14 (10 selon le Conseil d'Etat) aura avantage à figurer à l'article sous avis.

Le Conseil d'Etat relève qu'aucune date d'entrée en vigueur de l'inscription sur un registre principal ou un registre d'attente n'est précisée. La question se pose surtout en cas de transfert d'une personne du registre d'attente vers le registre principal. Si, dans certains cas, l'entrée en vigueur s'effectue *ex nunc*, comme lorsque la personne concernée a obtenu un titre de séjour, dans d'autres cas, comme par exemple en présence de données incomplètes, l'inscription au registre principal, une fois les données manquantes fournies, devra se faire avec un effet *ex tunc*. Le projet de loi devra être complété en ce sens.

En ce qui concerne les personnes inscrites sur le registre d'attente énumérées au paragraphe 1er, les observations suivantes s'imposent:

- lettre b): la notion de „donnée douteuse“ est vague et doit être précisée. En outre, la catégorie de personnes visées ici ne semble pas se recouper avec celle concernant les personnes au sujet desquelles une enquête est en cours en cas de doute sur la réalité de l'existence de leur résidence habituelle et qui sont visées à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat). Le premier alinéa du paragraphe 3 entretient la confusion sur ce point, alors qu'il permet au bourgmestre et au fonctionnaire délégué de procéder à une vérification de la réalité de la résidence habituelle „si besoin en est“. La lettre b) doit dès lors être précisée et si elle ne renvoie qu'aux seules données incomplètes ou „douteuses“ qui ne se cantonnent pas nécessairement à la réalité de la résidence habituelle, il faudra ajouter à la liste de personnes figurant sur le registre d'attente les personnes dont la réalité de la résidence habituelle est soumise à une vérification conformément à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat).
- lettre c): si le législateur reprend la proposition du Conseil d'Etat faite à l'endroit de l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat) comme quoi une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée est retenue, la lettre c) doit être supprimée. De toute façon, en cas de maintien d'une double déclaration,

si la lettre c) fait référence au registre d'attente de la commune d'arrivée, comment est-ce que cette commune peut savoir qu'une personne n'est plus inscrite sur le registre de la commune de départ? Si, au contraire, il s'agit du registre d'attente de la commune de départ qui est visé, la personne concernée sera d'abord rayée du registre communal de cette commune, pour être ensuite réinscrite sur le registre d'attente. Comment concilier la lettre c) avec l'article 5, paragraphe 1er qui ne prévoit aucun contact entre la commune de départ et la commune d'arrivée en présence du mécanisme de double déclaration?

- lettre d) (c) selon le Conseil d'Etat): dans le commentaire des articles, on lit ce qui suit: „Ces employés [c'est-à-dire des personnes inscrites auprès d'une institution de sécurité sociale sans avoir accompli les démarches nécessaires auprès du registre communal] sont inscrits sur le registre d'attente de leur commune par le CIE [lire: le Centre des technologies de l'information de l'Etat]“. Dans la mesure où, conformément à l'article 3, le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal, les personnes mentionnées à la lettre sous examen doivent être inscrites par les autorités communales, à savoir le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué et non pas par les services, administrations, ou personnes mentionnés à ladite lettre. Il appartiendra à ces services, administrations ou personnes de notifier la déclaration d'inscription au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué, qui alors procédera à l'inscription sur le registre d'attente. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis rendu en date de ce jour dans le cadre du projet de loi *No 5950*, et plus particulièrement à l'article 2 dudit projet de loi, alors que la désignation des autorités énumérées à cet article 2 et de celles mentionnées à la lettre sous avis doit être parfaitement identique, sous peine d'opposition formelle.
- lettre e) (d) selon le Conseil d'Etat): il convient d'ajouter l'adjectif „européenne“ après le substantif „Union“. Les personnes visées à la lettre e) jouissent du droit à la libre circulation tout comme le citoyen d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays assimilé et doivent de ce fait être directement inscrites sur le registre principal. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, car elle est contraire au principe fondamental de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne en ce qu'elle impose la possession d'une carte de séjour comme condition préalable au registre principal (cf. article 25 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée).
- lettre f) (e) selon le Conseil d'Etat): le Conseil d'Etat demande à ce que cette lettre soit précisée pour distinguer les ressortissants de pays tiers visés à la lettre f) du présent article 15 (lettre e) de l'article 11 selon le Conseil d'Etat), les ressortissants de pays tiers visés à l'article 12 (8 selon le Conseil d'Etat) ainsi que les ressortissants de pays tiers figurant aux lettres e), g), h) et i) du présent article 15 (11 selon le Conseil d'Etat).
- lettre g) (f) selon le Conseil d'Etat): La référence à l'article 23, paragraphe 3 est inexacte. Il s'agit de l'article 22, paragraphe 3 qui prévoit une attestation de tolérance.
- lettre j): la disposition sous examen exige que les travailleurs saisonniers, quelle que soit leur nationalité, soient inscrits sur le registre d'attente. D'après le commentaire des articles, il s'agit de leur permettre d'obtenir une fiche d'impôts. La délivrance d'une telle fiche d'impôts n'a pas à être réglée dans la loi à venir qui, d'ailleurs, ne prévoit pas de délivrance de fiche d'impôts aux personnes inscrites sur un registre d'attente en général et aux travailleurs saisonniers en particulier. Le Conseil d'Etat note surtout qu'aucune différence n'est faite entre les ressortissants de l'Union, d'un Etat de l'Espace Economique Européen ou de la Confédération suisse, d'un côté, et les ressortissants de pays tiers, de l'autre. Or, les premiers bénéficient d'un droit de séjour jusqu'à trois mois sans autre formalité que d'être détenteurs d'une pièce d'identité. Dans un arrêt du 20 février 1997 (affaire C-344/95, *Commission c/ Belgique*), la Cour de Justice des Communautés européennes avait estimé que si une déclaration du travailleur saisonnier pour signaler sa présence est admissible, „tout ce qui va au-delà d'une telle déclaration et revêt le caractère d'une autorisation ou d'une carte de séjour n'est pas compatible avec la directive [68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968]. En outre, le fait d'exiger le paiement d'une taxe à l'occasion d'une telle déclaration constitue un obstacle pécuniaire à la circulation de ces travailleurs, ce qui est également contraire aux dispositions communautaires“. Si cet arrêt fait référence à la directive 68/360/CEE, il n'en demeure pas moins qu'il reste valable au regard des dispositions de la directive 2004/38/CE et aux règles fondamentales de la libre circulation des travailleurs contenus dans le Traité. Le Conseil d'Etat ne peut donc accorder la dispense du second vote constitutionnel à la disposition sous rubrique, car, outre qu'elle ne permet de toute façon pas à elle seule la délivrance d'une fiche d'impôts, elle viole les dispositions de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union.

Le Conseil d'Etat propose encore d'énumérer au paragraphe 1er les personnes inscrites d'office conformément à l'article 16 (12 selon le Conseil d'Etat).

Le paragraphe 2 est tout sauf clair. Le commentaire des articles figurant dans le projet de loi est à ce sujet on ne peut plus laconique.

Ainsi, les questions suivantes viennent immédiatement à l'esprit à la seule lecture du paragraphe 2 et la mise en œuvre de cette disposition risque de soulever bien d'autres questions.

A l'alinéa 1er, que permet de justifier le délai, excessivement long, de trois ans? Que se passera-t-il après l'écoulement de ce délai? Est-ce que, par exemple, les ressortissants de pays tiers ayant fait une déclaration d'arrivée – ces personnes peuvent provenir de pays où n'existe aucun système de déclaration à un registre communal, faute d'existence d'un tel registre – ou les personnes visées aux lettres g), i) et k) (f), h) et j) selon le Conseil d'Etat) du paragraphe 1er seront purement et simplement radiées du registre à l'expiration du délai?

A l'alinéa 2, quelle est cette procédure „administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière“? Si la situation irrégulière a pris fin, quels sont les „autres motifs prévus par la présente loi“ justifiant le maintien sur le registre d'attente?

A l'alinéa 3, quelle est cette „autorité administrative ou judiciaire compétente“? Par qui est-elle saisie? En quoi consistent les „mesures mettant fin à la situation litigieuse“? Comment prouver „le comportement fautif ou abusif de l'intéressé“ ayant entraîné des retards dans la procédure (celle de l'inscription ou la procédure administrative ou judiciaire)? Se réfère-t-on à l'abus de droit? Tant bien même qu'il y ait eu des retards liés au comportement de l'intéressé, ceci ne justifie pas le maintien sur la liste d'attente (comme sanction, pour ainsi dire) dès qu'il y a eu intervention de „l'autorité administrative ou judiciaire“.

A défaut d'une sécurité juridique appropriée, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé actuel du paragraphe 2 qui est à reformuler pour lui donner une lisibilité permettant tant au bourgmestre et au fonctionnaire délégué d'exercer les droits qui sont les leurs qu'à l'intéressé de connaître ses obligations.

Le paragraphe 3 vise plus particulièrement les personnes inscrites sur le registre d'attente dont les données sont incomplètes ou „douteuses“. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 1er, lettre b).

La deuxième phrase de l'alinéa 1er du paragraphe 3 doit être supprimée, alors qu'elle n'apporte aucune plus-value. La dernière phrase de cet alinéa est également superflue: si la réalité de la résidence habituelle est mise en doute, la personne sera inscrite sur le registre d'attente et une vérification aura lieu sur base de l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat). Comme déjà indiqué, il convient de bien délimiter (et, s'il n'y a aucune distinction à faire, il y a lieu de le dire) la vérification de la réalité de la résidence habituelle de celle des données incomplètes ou „douteuses“. Une certaine cohérence qui fait actuellement défaut doit être assurée.

L'alinéa 2 indique que si les données restent incomplètes ou „douteuses“, ce dernier terme étant de toute façon à préciser, à la fin du délai d'un an, les personnes concernées sont radiées du registre communal. Tout en demeurant sur le territoire luxembourgeois, elles ne seront plus répertoriées dans un registre communal. Une telle situation n'est pas dans l'intérêt de la personne concernée, de sa famille et même des autorités communales. Cette réflexion vaut d'ailleurs généralement: il n'est dans l'intérêt de personne que des personnes qui demeurent au Luxembourg ne soient inscrites sur aucun registre. Au moins l'alinéa 2 doit-il prévoir une possibilité de réitérer une inscription en soumettant au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué une nouvelle demande accompagnée de toutes les pièces légalement requises. Une procédure rapide pourra être instaurée si la personne concernée a soumis les pièces ayant justifié son inscription sur le registre d'attente une première fois.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 1er, „paragraphe 1er, lettre b)“ au lieu de „paragraphe 1er point b)“ et à l'alinéa 2 la référence à l'article 21 devra être le cas échéant adaptée compte tenu de la numérotation finalement retenue.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à propos de l'article 6, paragraphe 3 (article 5, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat).

Article 16 (12 selon le Conseil d'Etat)

Il convient de préciser que les personnes visées à cet article sont inscrites sur le registre d'attente. L'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat) devra les énumérer.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de retenir un système de déclaration unique auprès de la commune d'arrivée, le paragraphe 3 devient superflu ou du moins difficilement conciliable avec ce système. De toute façon, il faudrait clarifier les termes „dans les délais“ par une référence à l'article 5, paragraphe 2 (article 4, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat). Au dernier alinéa de ce paragraphe 3, il faudrait écrire „...son inscription d'office au registre communal...“.

Article 17 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la notification pour information par une communication. Ainsi, les termes „il notifie l'inscription pour information“ doivent être remplacés par „il communique“.

Nouvel article 14 selon le Conseil d'Etat

Le nouvel article regroupe les dispositions des articles 6, paragraphe 3, 15, paragraphe 4 et 19, paragraphe 4 (articles 5, paragraphe 3, 11, paragraphe 4 et 16, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat), et prendra le libellé suivant:

„**Art. 14.** Tout refus définitif d'inscription d'un étranger sur le registre communal, tout transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente et toute radiation d'un étranger du registre communal sont communiqués au ministre ayant respectivement l'Immigration et l'Asile dans ses attributions.“

Article 18 (15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énumère les hypothèses dans lesquelles le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procèdent à la radiation du registre communal.

A propos du paragraphe 1er, les observations suivantes sont de mise:

- lettre b): le Conseil d'Etat propose de formuler la disposition sous examen comme suit: „b) en cas de transfert de la résidence habituelle vers une autre commune ou vers l'étranger;“. La lettre b), telle que proposée par les auteurs du projet de loi, est inapplicable en cas d'adoption du système de la déclaration unique. En outre, la proposition du Conseil d'Etat s'aligne sur la rédaction de l'article 5, paragraphe 1er, et rend superflue la lettre d).
- lettre d): le fonctionnaire délégué de cette autre commune a été oublié. Il convient encore de préciser qu'il s'agit d'une commune luxembourgeoise. Le Centre informatique de l'Etat doit être remplacé par le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Dans la mesure où, d'après le projet de loi No 5950, ce Centre ne fait que tenir et gérer le registre national des personnes physiques, il convient d'ajouter, à l'instar de ce qui a été prévu au second alinéa de ce paragraphe 1er, „sur la base d'une information provenant du Centre des technologies de l'information de l'Etat dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques“. De toute façon, si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition à l'endroit de la lettre b), la lettre d) devient superflue et doit être supprimée.
- lettres e) et f): ces situations sont couvertes par la lettre e). Si tant est que la lettre f) était maintenue, il conviendrait de se référer à une période de douze mois et non une année civile.
- lettre g): il s'agit du dernier alinéa de l'article 13 (9 selon le Conseil d'Etat).
- lettre h): cette disposition devra être adaptée en fonction de la nouvelle version nécessaire du paragraphe 2 de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat). Telle qu'elle est actuellement rédigée, la disposition sous examen est parfaitement incompréhensible.

Si l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat) fixe, dans son paragraphe 2, un délai pour être inscrit sur une liste d'attente, est-ce que le dépassement de ce délai ne devrait pas entraîner la radiation du registre communal, avec toutes les conséquences préjudiciables pour les personnes concernées? Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 2 dudit article.

Le Centre informatique de l'Etat doit être remplacé par le Centre des technologies de l'information de l'Etat.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il y a lieu d'écrire „les données“ à la lettre a).

Il convient de mentionner une quatrième hypothèse lorsqu'une même personne relève d'une catégorie devant être inscrite au registre principal et au registre d'attente.

Quant au paragraphe 3, il y a confusion entre les lettres b) et c): le délai pour fournir les pièces justificatives mentionné à la lettre c) se trouve au paragraphe 3 et non au paragraphe 4 de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations au sujet de ce paragraphe 3.

Il convient également d'énumérer les cas où:

- les personnes visées à l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), lettre a) se conforment aux règles légales et réglementaires de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;
- les personnes visées à l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), lettre e), si une carte de séjour leur a été conférée.

Article 19 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1er, lettre a), sera à supprimer si le système de la déclaration unique est seul retenu.

Quant à la lettre b) (a) selon le Conseil d'Etat) de ce paragraphe, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations, y compris son opposition formelle, faites à l'endroit de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er, lettre j).

Le paragraphe 2 ne fait-il pas double emploi avec l'information du bourgmestre de la commune de départ figurant à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er?

Le paragraphe 3 est superflète. En effet, toutes les données sur les personnes énumérées au paragraphe 1er figureront nécessairement au registre national des personnes physiques. Si tant est que ce paragraphe superflu était maintenu, il y aurait lieu de remplacer „les personnes visées par l'article 19, paragraphe 1er“ par „les personnes visées au paragraphe 1er“.

Le paragraphe 4 doit être supprimé pour être inclus dans le nouvel article 14 (selon le Conseil d'Etat).

Article 20 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note que seule la „situation de famille“ est répertoriée dans le registre communal (paragraphe 1er, lettre e)). Est-ce que la notion de „situation de famille“ se recoupe avec d'autres notions, certes voisines, comme, par exemple, la „communauté domestique“ prévue par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti? La notion de „situation de famille“ permet-elle à la commune de délivrer le certificat de composition du ménage prévu à l'article 4, paragraphe 1er du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 précitée ou bien le certificat de résidence prévu à l'article 30 de ce règlement grand-ducal? Les certificats de composition de ménage sont encore utilisés à bien d'autres fins, comme, par exemple, dans des procédures de divorce. Il serait pour le moins malheureux que l'énumération des données devant figurer au registre communal ne permettrait plus aux communes de délivrer de tels certificats.

Le Conseil d'Etat propose donc de remplacer la notion de „situation de famille“ par celle de „communauté domestique“ déjà connue.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent qu'„il se peut également qu'apparaissent des situations de famille qui ne sont pas reconnues au Luxembourg, mais qu'il est indispensable de connaître, par exemple les situations de polygamie“. Se pose ainsi la question de l'inscription au registre communal de situations qui peuvent être considérées comme étant contraires à l'ordre public international luxembourgeois. Ainsi, le mariage bigamique ou polygamique, ou du moins l'obligation des époux à cohabiter dans le cadre d'un tel mariage, peut suivant les circonstances être considéré comme contraire à l'ordre public (si la cohabitation est non volontaire, voir TGI Versailles 31 mars 1965, Journal de droit international, 1966, p. 97) ou compatible avec ce dernier en vertu de l'effet atténué de l'ordre public (si la cohabitation est volontaire, voir Conseil d'Etat français, 11 juillet 1980, Revue critique de droit international privé, 1981, p. 658). Outre le risque de traitement différent suivant les communes, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué auront beaucoup de mal à appréhender des situations complexes en droit et en fait, même en présence d'une circulaire du ministre de l'Intérieur à laquelle les auteurs du projet de loi ont fait référence au commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat suppose que la lettre n) du paragraphe 1er sera précisée dans une circulaire afin d'éviter des traitements disparates de cette catégorie „fourre-tout“.

Article 21 (18 selon le Conseil d'Etat)

Le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès à l'historique des inscriptions. Cette faculté leur est ouverte par l'article 3, paragraphe 2. Pour faciliter la lecture de la loi à venir, le Conseil d'Etat propose de déplacer la disposition de l'article 3, paragraphe 2 vers l'article sous examen.

Le dernier alinéa prévoit que les pièces justificatives sont conservées par les communes. Cette conservation doit se faire suivant un régime uniforme qui aura avantage à être précisé par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat propose de compléter cet alinéa par la phrase suivante:

„Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités et critères en vertu desquels les pièces justificatives doivent être conservées.“

Section 7. La protection des données inscrites sur le registre communal

Les articles de la section 7 envisagent le droit pour la personne concernée de consulter ses données sur le registre communal et, le cas échéant, d'en demander la rectification. Le Conseil d'Etat souligne qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 1er, lettre a) de la loi du 2 août 2002, la personne concernée a également un droit de s'opposer à un traitement particulier, qui n'est pas envisagé par le projet de loi sous rubrique, mais qui bénéficie également à toute personne inscrite sur le registre communal.

Le Conseil d'Etat attire une nouvelle fois l'attention sur le fait que les dispositions contenues dans la section sous rubrique sont identiques, sinon très largement similaires, aux dispositions afférentes contenues dans le projet de loi *No 5950*. A défaut d'un projet de loi commun aux registres communaux et au registre national des personnes physiques proposé par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses considérations générales, toute modification des dispositions de cette section devra être reflétée dans le projet de loi *No 5950* et vice versa.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen fixe le principe du droit de consultation.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes „par voie électronique“, dans la mesure où l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) ci-après permet également une consultation par demande présentée sous forme de lettre.

Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)

La demande de consultation des données relatives à une personne peut être présentée soit par voie électronique, soit par lettre.

Au paragraphe 1er, les termes „par une personne mentionnée à l'article 22“ figurant à l'alinéa 1er sont superflus et peuvent être supprimés.

En ce qui concerne la signature électronique, il faudra indiquer à qui la demande effectuée par voie électronique devra être envoyée. Il semble qu'elle doive l'être au bourgmestre à l'instar de ce qui est prévu pour une demande par lettre.

Au même alinéa, il est indiqué que la demande peut être soumise par la voie électronique et que, dans ce cas, la demande est signée „au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié“. Si le Conseil d'Etat ne veut certainement pas remettre en cause cette facilité indéniable, il note que la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, telle que modifiée par la loi du 20 avril 2009 sur le dépôt par voie électronique après du registre de commerce et des sociétés, comporte la précision suivante à propos de la signature électronique: „Pour être équivalente à la signature manuscrite, la signature électronique doit être créée par un dispositif sécurisé de création de signature avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE et du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques.“ Il faudra dès lors songer à utiliser une définition cohérente.

La même observation vaut pour l'article 24 (21 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er, alinéa 1er.

Le Conseil d'Etat note que les tuteurs, curateurs, administrateurs légaux et mandataires spéciaux des personnes concernées ne peuvent consulter le registre communal que par voie postale. Dans ces cas, le tuteur, curateur, administrateur légal ou mandataire spécial devra présenter le titre ou mandat spécial sur base duquel il agit. L'article sous rubrique devra préciser cette exigence.

Qu'en est-il d'une demande de consultation par un mineur? Cette question ne semble pas avoir été réglée. La demande devra alors être présentée par le représentant légal.

Le Conseil d'Etat note aussi que si une demande de consultation peut être faite par lettre simple, une demande de rectification doit être présentée par voie de lettre recommandée.

Le dernier alinéa du paragraphe 1er indique que les données sont communiquées dans les 15 jours de la demande. Rien n'est prévu en l'absence de réponse dans ce délai: le Conseil d'Etat suppose que dans pareille hypothèse la demande est refusée, mais une telle position peut s'avérer contraire au paragraphe 2 qui précise que tout refus de communication doit être motivé. L'article sous examen doit être complété par une précision en ce sens.

De même, la dernière phrase du dernier alinéa du paragraphe 1er sous examen est difficilement compréhensible. Si la demande est bien visée par cette disposition, la demande doit pouvoir être présentée en langue française, allemande, anglaise, mais aussi luxembourgeoise, l'extrait peut être délivré en langue française, allemande ou anglaise. Dans ce cas, la dernière phrase doit être modifiée pour remplacer „demandé“ par „délivré“.

Le Conseil d'Etat relève que, contrairement au projet de loi *No 5950*, un extrait délivré en anglais n'est pas complet alors qu'il ne concerne que les données figurant aux lettres a) à l) de l'article 20, paragraphe 1er (article 17, paragraphe 1er selon le Conseil d'Etat). Il s'étonne de cette restriction qui ne concerne que les extraits d'un registre communal. D'autant plus que, d'après le commentaire de cet article, les communes seraient libres de délivrer des extraits en anglais pour les autres données. Assistera-t-on à une multiplication d'extraits, selon la langue dans laquelle ils sont formulés et selon la pratique des communes qui les délivrent? N'irait-on pas à l'encontre de l'un des objectifs du projet de loi sous rubrique, qui est l'uniformisation de la tenue des registres communaux? Une position plus cohérente est hautement souhaitable.

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat reprend la suggestion faite par la Chambre de commerce, de sorte que la seconde phrase se lira ainsi:

„Tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai et dans les formes prescrits au paragraphe 1er.“

La procédure prévue à cet article, de même qu'aux articles suivants, se fait sans préjudice des pouvoirs et attributions de la Commission nationale pour la protection des données.

Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle la procédure de rectification en cas de données incorrectes ou inexactes figurant sur le registre communal.

Le paragraphe 1er n'indique pas que la demande en rectification peut aussi être introduite par un curateur, un tuteur, un administrateur légal, un administrateur *ad hoc*, un mandataire spécial ou un représentant légal. A la première phrase de l'alinéa 1er, il faut écrire:

„... la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial peut en demander la rectification.“

Est-ce que la demande de rectification peut aussi être faite en personne au guichet de la commune? Cette facilité irait indubitablement dans le sens d'une simplification des démarches pour les administrés.

En vertu du deuxième alinéa de ce paragraphe, le demandeur en rectification peut être entendu et peut se faire assister par une personne de son choix. Il faudra préciser par qui le demandeur sera entendu.

De même, se pose la question du sort de la demande en rectification si celle-ci n'a pas connu de suites à l'expiration du délai de 15 jours. Est-ce que l'audition du requérant en rectification entraîne la suspension de ce délai de 15 jours?

Au dernier alinéa du même paragraphe, le Conseil d'Etat note que, sans autre explication, seul le bourgmestre et non le fonctionnaire délégué peut donner suite à une demande de rectification. Le Conseil d'Etat propose d'écrire la première phrase comme suit:

„Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu de donner suite à cette demande de rectification dans les quinze jours de la réception de la demande de rectification.“

Le paragraphe 2 indique que le demandeur en rectification recevra un extrait „dans lequel toutes les données modifiées sont présentées“. Ce qui importe à la personne concernée (ou son représentant), ce

n'est pas d'être en possession d'un extrait où sont relevées les modifications apportées à un extrait antérieur inexact, mais c'est d'avoir un extrait sur lequel figurent les données exactes. La modification des données fausses sera normalement assez facilement décelable.

En tenant compte de précisions rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe 2 comme suit:

„(2) A l'issue de la procédure de rectification, la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial reçoit un extrait rectifié du registre communal.“

Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)

Toute personne dont les données sont inscrites sur un registre communal peut demander à obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui, dans les six derniers mois, ont consulté les données relatives à cette personne. Une exception est prévue pour les consultations opérées par les autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales.

Les termes „autorités, organismes ou services“ doivent comprendre toutes les personnes qui ont accès au registre communal, même si cet accès ne leur a pas été accordé par une disposition légale ou réglementaire. Le Conseil d'Etat propose la formulation „autorités, administrations, services, institutions ou personnes“ pour plus de clarté.

Le Conseil d'Etat propose en outre que les personnes inscrites au registre communal aient également le droit de savoir à qui leurs données ont été transmises au cours des six mois précédant leur demande, que ce soit en vertu de l'article 26 (23 selon le Conseil d'Etat), de l'article 27 (24 selon le Conseil d'Etat) ou de l'article 30 (27 selon le Conseil d'Etat), si ce dernier article devait être maintenu. En ce qui concerne l'exception, actuellement circonscrite aux autorités administratives ou judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer de l'article 29 de la loi du 2 août 2002.

L'article sous examen se lira comme suit:

„**Art. 22.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre communal, a le droit d'obtenir la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes qui ont consulté ou mis à jour ses données au registre communal ainsi que la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes auxquelles ses données ont été communiquées, au cours des six mois précédant sa demande, sauf si une consultation ou une communication a été faite par ou à une autorité chargée de la sûreté de l'Etat, de la défense, de la sécurité publique, de la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite d'infractions pénales, y compris la lutte contre le blanchiment, ou du déroulement d'autres procédures judiciaires. La procédure prévue à l'article [23, 20 selon le Conseil d'Etat] s'applique.“

Le Conseil d'Etat note qu'aucune sanction spécifique n'est prévue dans l'hypothèse où une personne non autorisée a accès au registre communal. En outre, le système informatique régissant le registre communal devrait limiter l'accès aux seules personnes y autorisées par la loi à venir.

La référence à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) devra, le cas échéant, être adaptée en fonction de la numérotation finalement retenue.

Article 26 (23 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne le droit d'accès des ayants droit sur les données les concernant.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les deux dernières phrases du second alinéa par la phrase suivante: „La procédure prévue à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) s'applique.“ Il s'agit en effet d'y englober les paragraphes 2 et 3 de cet article 23 (20 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat demande aussi que la différence entre un extrait du registre communal et un certificat établi sur base de cet extrait soit précisée.

Article 27 (24 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen constitue une dérogation substantielle aux règles régissant la protection des données figurant sur le registre communal.

Il convient de s'interroger si cette disposition ne devrait pas être limitée au seul registre national des personnes physiques. Il est certainement plus aisé de n'effectuer qu'une seule démarche auprès du

registre national que de procéder à une multitude de demandes pour chaque registre communal qui, d'une manière ou d'une autre, pourrait être concerné. Sous cette réserve, le Conseil d'Etat considère que la manière dont elle est actuellement rédigée va, dans certains cas, au-delà de l'objectif que l'article est censé atteindre.

En vertu du paragraphe 1er, toute personne morale ou physique peut obtenir sur demande un extrait du registre communal ou un certificat établi sur base de ce registre lorsque la délivrance de cet extrait ou de ce certificat est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, c'est-à-dire, selon les termes de l'article sous examen, „les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal ou par un arrêté pris en exécution de la loi“.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, alors que, sous couvert d'un encadrement strict, elle laisse grandes ouvertes les portes à une consultation des données à caractère personnel figurant sur le registre communal et constitue une atteinte disproportionnée aux droits de la personne concernée permettant de contourner l'ensemble des dispositions relatives à la protection des données.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose de reformuler entièrement ce paragraphe: la demande devra énoncer la base pour la délivrance d'un extrait ou d'un certificat, cette base pouvant être une disposition légale ou réglementaire ou bien une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou assortie de l'exécution provisoire et, si une caution a été réclamée, la preuve de la consignation de cette caution.

La demande devra encore faire mention, en détail, de l'intérêt du demandeur et de la finalité. Le Conseil d'Etat ne peut accepter des termes aussi larges, ambigus et vagues comme „documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal ou par un arrêté pris en exécution de la loi“.

L'article sous rubrique devra aussi prévoir une véritable procédure selon laquelle la demande devra être traitée. L'intervention de la Commission nationale pour la protection des données, voire des autorités judiciaires, devra être clairement précisée.

Certes, le paragraphe 2 permet à toute personne, justifiant d'un intérêt, même si un tel intérêt n'a pas été expressément mentionné, de saisir le juge de paix territorialement compétent afin que ce dernier fasse injonction au bourgmestre de fournir à ce requérant les informations nécessaires pour déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre communal. Seule la résidence habituelle est visée. Cette possibilité s'ajoute à celle prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessons et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes. N'y a-t-il pas redondance?

Le Conseil d'Etat relève l'absence d'une procédure et s'interroge quant à la détermination du tribunal territorialement compétent (alors qu'il y a des doutes sur la localisation de la résidence habituelle de la personne concernée).

L'intervention du pouvoir judiciaire devra être intégrée dans la procédure permettant à une personne d'obtenir un extrait du registre communal ou un certificat basé sur ce registre.

En ce qui concerne le paragraphe 3, la première phrase comme quoi „l'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure“ est incompréhensible et devra être reformulée pour être trop vague.

L'article sous examen devra d'ailleurs être réécrit pour former un ensemble cohérent, compréhensible et complet: la protection des données ne peut admettre une „roue de secours procédurale“ (selon le commentaire de l'article), surtout si cette procédure est aussi peu réfléchie.

Article 28 (25 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi cet extrait ou certificat doit mentionner à quelle fin il a été délivré. Tout au plus, une telle indication se justifie pour les besoins de l'article 27 (24 selon le Conseil d'Etat) (si cet article devait être maintenu), mais elle est certainement superflue pour les demandes effectuées en application des articles 23 à 26 (20 à 23 selon le Conseil d'Etat).

La délégation par le bourgmestre à un fonctionnaire de l'administration communale en vue de la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis „en tout ou en partie“ d'après ces registres est également prévue à l'article 76 de la loi communale. Le Conseil d'Etat aurait certainement préféré une plus grande cohérence en la matière.

Article 29 (26 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note que si à l'article 25 (22 selon le Conseil d'Etat) il est fait référence aux autorités, organismes ou services, nonobstant la proposition de texte qu'il a formulée à cet article, l'article sous référence vise les „personnes publiques“. Une cohérence dans la description des personnes ayant accès au registre national doit être assurée.

Article 30

Cet article prévoit les exceptions à l'interdiction prévue à l'article précédent que les listes de personnes inscrites au registre communal ne doivent pas être communiquées à des tiers.

Pour les raisons indiquées ci-après, le Conseil d'Etat ne peut accorder la dispense du second vote constitutionnel à l'article sous rubrique. L'absence de toute justification par les auteurs du projet de loi plaide en outre pour la suppression pure et simple de cet article.

Pourquoi avoir également prévu ces dérogations pour le registre communal. Elles sont déjà prévues dans le projet de loi *No 5950*, même si le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à l'article afférent de ce projet de loi *No 5950*. L'article sous rubrique est tout à fait superfétatoire.

Certaines des données figurant sur le registre communal et sur le registre national des personnes physiques, notamment celles relatives au statut de réfugié ou de protection subsidiaire, peuvent être considérées comme des données sensibles au regard de la loi du 2 août 2002. Il faudra de toute façon prévoir un régime spécifique à leur égard qui fait actuellement défaut, même si ce ne sont que des listes qui sont communiquées.

Ces listes peuvent être communiquées à des personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général, ou à des autorités étrangères après accord du ministre des Affaires étrangères, le tout sur demande écrite mentionnant la finalité recherchée.

Le Conseil d'Etat se demande quelles peuvent être les personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général. S'agit-il de fondations reconnues d'utilité publique? Faut-il y englober des partis politiques? Une communication à de telles personnes est-elle compatible avec le principe de proportionnalité? S'agissant d'une dérogation à un principe d'interdiction pleinement justifié au regard de la protection des données, la formulation de la lettre a) du paragraphe 1er doit absolument être précisée sous peine d'opposition formelle. La formulation actuelle est bien trop vague.

Le droit d'opposition prévu à l'article 30 de la loi du 2 août 2002 doit pouvoir s'appliquer. Des précisions à cet égard doivent être prévues. De même si tant est que l'article sous rubrique était maintenu, l'article 25 (22 selon le Conseil d'Etat) devrait trouver application.

Le Conseil d'Etat doit également s'opposer formellement au texte tel qu'il est actuellement prévu pour la communication des données figurant sur le registre national à des „autorités étrangères“.

Si une telle communication est envisagée, celle-ci doit être prévue par une convention internationale ou un texte de droit européen. De même, les termes „autorités étrangères“ sont bien trop vagues. Se pose bien entendu la question de savoir pourquoi ces autorités doivent avoir accès précisément à un registre communal. Elles devraient tout au plus passer par le biais du seul registre national des personnes physiques. De plus, une telle communication ne doit pas servir de moyen pour contourner les règles applicables à l'entraide internationale, que ce soit en matière administrative, judiciaire ou fiscale.

Le paragraphe 2 prévoit que les données figurant sur le registre communal sont communiquées avec l'accord du ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur base d'un avis de la Commission du registre national des personnes physiques. D'une part, le terme de „Centre informatique de l'Etat“ doit être remplacé par „Centre des technologies de l'information de l'Etat“. D'autre part, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites dans le cadre du projet de loi *No 5950* à propos de l'institution d'une commission du registre national des personnes physiques et de l'obligation d'un avis conforme de cette commission.

Le Conseil d'Etat note que ce paragraphe 2 engendrerait une accumulation inadmissible de compétences entre le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, le bourgmestre, le ministre des Affaires étrangères, la commission du registre national des personnes physiques (dans l'hypothèse où celle-ci devrait être maintenue), la Commission nationale pour la protection des données et, éventuellement le Centre des technologies de l'information de l'Etat.

Les autres données, celles donc qui ne figurent pas sur le registre communal, sont communiquées par le bourgmestre et uniquement „dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité“.

Le Conseil d'Etat note que cette dernière précision fait défaut pour les données communiquées par le ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions. En outre, cette précision ne semble pas pouvoir s'appliquer à une autorité étrangère, notamment lorsque celle-ci est une entité étatique, une organisation telle que l'Organisation des Nations Unies ou l'Union européenne, du fait de leur champ d'activités certes limité, mais pourtant vaste. Finalement, cette précision ne mentionne ni le principe de légitimité ni celui de proportionnalité ni celui de nécessité alors qu'il s'agit des principes fondamentaux en matière de protection des données qu'on ne saurait simplement écarter d'un trait de plume.

Se pose encore la question de savoir si l'autorité étrangère dispose d'un recours juridictionnel en cas de refus de communication, ce qui semble contraire aux coutumes internationales.

Le paragraphe 3 n'est valable que pour les listes communiquées à une personne sise au Luxembourg. La loi du 2 août 2002 prévoit d'ailleurs, notamment dans ses articles 4 et 5, des sanctions pénales à ce titre. Pour les autorités étrangères, cette interdiction relève d'un optimisme exagéré, car les moyens pour contrôler le respect de cette interdiction et, le cas échéant, la sanction de sa méconnaissance n'existent pas.

Article 31 (27 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat tient à souligner que, dans certains cas, l'identification des personnes inscrites peut résulter d'un nombre très restreint de personnes dans une catégorie particulière, comme l'âge ou la nationalité. Ainsi, lors de l'élaboration de la loi du 2 août 2002, la commission parlementaire des médias et des communications avait souligné qu'„il peut exister des postes qui, par leur nature ou parce qu'ils ne sont occupés que par une seule personne, permettent l'identification de la personne concernée malgré l'existence de relevés globaux“ (doc. parl. No 4735¹³, p. 13). Se pose ainsi le risque de réidentification qui a déjà été souligné par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2010 à propos du projet de loi No 6105 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national.

Article 32 (28 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat suggère de reprendre – en la modifiant légèrement – la proposition de texte faite par la Chambre des métiers et de formuler l'article sous rubrique ainsi:

„**Art. 28.** Toute absence de déclaration prévue à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1er ainsi que toute déclaration faite après l'expiration des délais prévus à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 2, sont punies d'une amende de 25 à 250 euros.“

Article 33 (29 selon le Conseil d'Etat)

Selon le paragraphe 1er, la loi communale du 13 décembre 1988 est modifiée. Une référence à cette modification doit être insérée dans l'intitulé du projet de loi sous rubrique. D'ailleurs, la loi communale peut être citée en supprimant l'adjectif „modifiée“. Le Conseil d'Etat renvoie aussi à ses observations sous l'article 23 du projet de loi No 5950.

Le paragraphe 2 peut s'avérer trop large, alors qu'il ne fait aucune différence entre le registre principal et le registre d'attente et les droits qui en découlent pour les personnes qui y sont inscrites. Le Conseil d'Etat réitère son exigence de mesurer l'impact de la création d'un registre d'attente et d'un registre principal sur l'ensemble de la législation susceptible de concerner les personnes inscrites sur l'une ou l'autre des subdivisions du registre communal.

Article 34 (30 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis relatif au projet de loi No 5950. L'opposition formelle et les modifications rédactionnelles qui y sont formulées s'appliquent *mutatis mutandis* au présent avis.

En ce qui concerne le paragraphe 1er, le Conseil d'Etat se doit de souligner que le délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi No 5949 peut ne pas coïncider avec l'entrée en vigueur du projet de loi No 5950. Une certaine cohérence devra être assurée pour que la migration

visée par la disposition sous rubrique intervienne lorsque la loi issue du projet de loi *No 5950* sera elle aussi en vigueur. D'où l'utilité, voire la nécessité de prévoir un texte commun au registre national des personnes physiques et au registre communal.

Quant au paragraphe 2, la référence à l'article 23, paragraphe 3 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est à remplacer par une référence à l'article 22, paragraphe 3.

Article 35 (31 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2010.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Georges SCHROEDER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5949/06

N° 5949⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

relatif aux registres communaux des personnes physiques

* * *

ARRETE GRAND-DUCAL DE RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES

(18.8.2011)

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative, de Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique. – Notre Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative et Notre Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région sont autorisés à demander, en Notre nom, le retrait du projet de loi No 5949 – Projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques.

Cabasson, le 18 août 2011

*La Ministre déléguée à la Fonction publique
et à la Réforme administrative,*

Octavie MODERT

HENRI

*Le Ministre de l'Intérieur
et à la Grande Région,*

Jean-Marie HALSDORF

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau