



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 8086

Projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

Date de dépôt : 19-10-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 20-06-2023

Auteur(s) : Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
19-10-2022	Déposé	8086/00	<u>3</u>
21-11-2022	Avis de Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (15.11.2022)	8086/01	<u>24</u>
21-12-2022	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (12.12.2022)	8086/02	<u>29</u>
10-02-2023	Avis de la Chambre des Salariés (9.2.2023)	8086/03	<u>42</u>
20-02-2023	Avis de la Chambre de Commerce (13.2.2023)	8086/04	<u>47</u>
19-05-2023	Avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils (16.8.2023)	8086/05	<u>56</u>
22-05-2023	Avis de la Commission nationale pour la protection des données (19.5.2023)	8086/06	<u>61</u>
20-06-2023	Avis du Conseil d'État (20.6.2023)	8086/07	<u>74</u>
30-10-2023	Avis de la Chambre des Métiers (27.10.2023)	8086/08	<u>83</u>

8086/00

N° 8086

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

Document de dépôt

Dépôt: le 19.10.2022

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre du Logement, et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Article unique. Notre Ministre du Logement est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements.

Paris, le 14 octobre 2022

Le Ministre du Logement,
Henri KOX

HENRI

*

I. Exposé des motifs du projet de loi	2
II. Texte du projet de loi	4
III. Commentaire des articles du projet de loi	9
IV. Fiche financière du projet de loi	13
V. Textes coordonnés	14
VI. Fiche d'impact	16

*

EXPOSE DES MOTIFS DU PROJET DE LOI

L'accord de coalition 2018 – 2023 prévoit que : « *La réforme de l'impôt foncier, qui devra contre-carrer la spéculation foncière, sera reliée à la refonte des plans d'aménagement généraux (PAG) « nouvelle génération ».* Une tranche exonérée sur l'impôt foncier qui grève les biens immobiliers habités par leurs propriétaires sera introduite. La réforme de l'impôt foncier donnera l'occasion de remplacer et de simplifier le système de la taxe communale spécifique d'inoccupation ou de non-affectation à la construction de certains immeubles. »

Lors de la Déclaration sur l'État de la Nation du 13 octobre 2021, le Premier ministre a annoncé – dans le contexte de la crise du logement – la création d'un registre national des logements afin d'identifier les logements inoccupés en vue de l'introduction d'un impôt spécifique visant la mobilisation de ces logements pour la mise en location.¹

Le 1^{er} juin 2022, le Gouvernement en conseil a confirmé le principe que la réforme de l'impôt foncier et l'introduction d'un impôt sur la non-occupation de logements sont intrinsèquement liées et sont à élaborer en parallèle. La perception de l'impôt sur la non-occupation de logements nécessite la création d'un Registre national des Bâtiments et des Logements, ainsi que la création d'un registre de l'impôt sur la non-occupation de logements. Ce dernier registre est prévu dans le projet de loi instaurant l'impôt sur la non-occupation de logements.

La création d'un Registre national des Bâtiments et des Logements (ci-après aussi « Registre » ou « RNBL ») constitue une plus-value effective dans de nombreux domaines que ce soit à des fins statistiques, de recherche, de planification ou fiscales. Le registre servira ainsi à accomplir et à faciliter un grand nombre de tâches légales et administratives tant au niveau communal que national. Il aura encore une grande utilité au-delà de la seule identification des logements inoccupés. Il est par ailleurs en concordance avec les objectifs politiques formulés par le programme directeur d'aménagement du territoire (PDAT 2023), en ce qu'il fournira aussi des enseignements utiles pour la planification du territoire.

A l'instar du Registre national des personnes physiques, le premier objectif du registre consiste à attribuer un numéro d'identification unique à tous types de bâtiments et à chaque unité de logement séparée faisant partie des bâtiments. Le registre contiendra les données qui proviendront des registres communaux des Bâtiments et des Logements constitués de façon uniforme.

En effet, la création de bâtiments nouveaux et de logements nouveaux est soumise à une autorisation de construire à délivrer par le bourgmestre. La création de bâtiments fait donc l'objet d'un enregistrement administratif auprès des communes. La même chose est vraie pour tout changement d'affectation, les transformations et les démolitions. L'existence, la modification et la disparition des bâtiments sont documentées auprès des administrations communales par les autorisations délivrées et les documents annexes présentés à l'appui.

L'instauration du registre est encore parfaitement en ligne avec l'accélération du processus de digitalisation que la pandémie de la Covid 19 a favorisé.

Une multiplicité de registres existants sans référence nationale uniforme

Il s'est avéré que le SIGI, certaines communes, certaines administrations étatiques dont l'Administration du cadastre et de la topographie, le ministère de l'Energie, certaines administrations fiscales ainsi que le STATEC ont déjà mis en place des registres renseignant des informations partielles en relation avec les logements et les bâtiments.

¹ « *Fir datt an Zukunft net occupéiert Logemente méi staark besteiert kënnen ginn, schafe mir e juristesche Kader fir een nationale Regëster, an deem all Wunneng am Land ageschriwwen gëtt, zesumme mat der Informatioun ob se bewunnt ass, oder net. Mat dësem Regëster, dee vun de Gemenge wäert alimentéiert ginn, kréie mir och endlech ee prezisen Iwwerbléck dorwäert, wat d'Wunnverhältnissen am Land sinn.*
Nach bannent den nächsten 12 Méint wäert d'Regierung e Projet de loi iwwert d'Reform vun der Grondsteuer deposéieren. »

Les finalités statistiques ou administratives se distinguent évidemment selon les démarches engagées par ces administrations. Il en est de même pour ce qui est des rythmes et méthodes d'actualisation des données.

Ainsi le STATEC exploite depuis 2011 un registre des bâtiments et des logements sur base de données issues du recensement général de la population, contenant des informations sur le parc immobilier résidentiel et semi-résidentiel au Grand-Duché de Luxembourg. Cette base de données statistiques est mise à jour chaque année, dénombre tous les bâtiments achevés et fournit des informations chiffrées et détaillées sur leurs caractéristiques essentielles (type de bâtiment, surface, volume, méthodes de construction, nombre de logements, taille...). Ces données ne peuvent être exploitées qu'à des fins statistiques, car elles se basent sur la loi organique du STATEC.

Le système d'information du SIGI mis en place permet quant à lui la collecte des données au niveau communal et correspond, au niveau technique, tout à fait au besoin de collecte de données pour la mise en œuvre d'un registre des bâtiments et des logements au niveau communal, puisque les informations proviennent de la même source à savoir les autorisations de permissions de bâtir délivrées par les services communaux.

Le SIGI a mis en place pour les communes une application permettant de compléter le registre des personnes physiques par la localisation des bâtiments à usage d'habitation et ainsi de connaître les logements habités au niveau communal en faisant le lien avec le numéro d'identification individuel des personnes du fichier de population géré par le GESCOM. Il est possible d'identifier ainsi les personnes habitant à la même adresse, formant des communautés d'habitation distinctes dans un même bâtiment. De ce fait un lien peut être établi entre les personnes physiques et le bâtiment qu'ils occupent, via l'adresse. Il ne manque plus qu'un numéro d'identification du logement dans le bâtiment et un numéro d'identification unique du bâtiment.

Le registre des certificats de performance énergétique (CPE) du ministère de l'Énergie se base également sur le bâtiment comme unité de base, avec, comme identifiant, l'adresse du bâtiment. Le numéro d'identification unique des bâtiments et des logements pourra être intégré au futur comme identifiant dans les CPE.

Les différents services de la Ville de Luxembourg travaillent à l'heure actuelle avec différentes bases de données provenant de différentes sources et services, relativement hétérogènes.

Un groupe de travail rassemblant des représentants des ministères, administrations, syndicats et établissements publics suivants :

- Ministère de la Digitalisation;
- Ministère de l'Économie;
- Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire ;
- Ministère de la Famille;
- Ministère des Finances;
- Ministère de l'Intérieur;
- Ministère du Logement;
- Administration du Cadastre et de la Topographie ;
- CTIE – Centre des technologies de l'information de l'État ;
- LISER – Luxembourg Institute of Socio-Economic Research;
- Statec – Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;
- SIGI – Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique ;
- Syvicol – Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises ;
- Ville de Luxembourg;
- les communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés telle que prévue par le Pacte Logement 1.0,

a contribué à l'élaboration du projet de loi en s'inspirant notamment des dispositions de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physique et de celles relatives au registre fédéral suisse des bâtiments et des logements. Le LISER a encore assuré l'accompagnement scientifique du groupe de travail.

Objectif du Registre National des Bâtiments et des Logements

Il s'avère que le bâtiment existant, habité ou non habité fait l'objet de nombreux enregistrements d'informations pour des finalités fort différentes. Or, ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification nationale unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres.

L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment. Ces numéros sont déterminés de telle façon qu'un même numéro ne peut être attribué à plusieurs bâtiments ou logements et qu'un seul bâtiment ou logement ne peut se voir attribuer qu'un seul numéro.

À préciser qu'un bâtiment peut être utilisé exclusivement à des fins d'habitation, exclusivement à des fins non-résidentielles ou à une utilisation mixte ; afin de pouvoir couvrir tous les cas de figure et de pouvoir aussi prendre compte des logements créés dans un bâtiment existant qui était exclusivement utilisé à des fins non-résidentielles jusque-là, l'attribution d'un numéro d'identification à chaque bâtiment couvre aussi bien les bâtiments d'habitation, bâtiments non-résidentiels (ou fonctionnels) et les bâtiments à usage mixte.

L'initialisation du registre implique un effort considérable des communes et nécessitera partant un certain temps. Elle ne pourra se faire qu'avec l'appui de services informatiques adaptés et la mise à disposition des ressources humaines et financières, des formations et des documentations correspondantes fournies par l'Etat. Elle signifie aussi que les communes inscriront les personnes physiques désormais inscrites non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement.

L'organisme en charge, l'Administration du cadastre et de la topographie, devra être doté du personnel et des moyens budgétaires nécessaires à la bonne exécution de la présente.

Considérant que le registre devra être créé à partir d'une base entièrement nouvelle, le délai à prévoir pour sa bonne mise en place devra laisser assez de latitude aux organismes concernés et/ou gestionnaires des informations y relatives pour garantir la préparation du projet, l'installation des infrastructures, les consultations et études préalables nécessaires, la création du modèle de données, sa production et sa mise en place et surtout la première saisie (initialisation) des données du registre national.

L'exploitation in situ ne sera donc pas envisageable avant 3 années.

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} – Généralités

Art. 1^{er}. Objectif

La présente loi a pour objectif la mise en place d'un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements à des fins :

- 1° statistiques ;
- 2° de recherche scientifique ;
- 3° de planification ;
- 4° administratives ;
- 5° d'accomplissement d'autres tâches prévues par la loi.

Art. 2. Mesures

L'objectif est poursuivi par les mesures suivantes :

- 1° l'établissement d'un registre national des bâtiments et des logements ;
- 2° l'établissement d'un registre communal des bâtiments et des logements par chaque commune sur son territoire ;
- 3° la création de services informatiques pour ces registres.

Art. 3. Définitions

Au sens de la présente loi, on entend par :

- 1° « agent délégué » : un fonctionnaire ou un employé communal, ainsi qu'un salarié à tâche principalement intellectuelle au service de la commune ayant reçu la délégation pour la tenue du registre communal ;
- 2° « bâtiment » : un ouvrage de construction couvert qui:
- a) peut être utilisé séparément;
 - b) a été conçu pour des besoins permanents, tels que l'habitat, le travail, la formation, la culture, le sport, ou pour toute autre activité humaine;
 - c) peut accueillir des personnes;
 - d) est adapté à la protection de personnes, d'animaux ou d'objets.
- Les bâtiments n'ont pas nécessairement de murs. Il suffit qu'ils aient un toit et qu'une démarcation individualise le bâtiment.
- Un bâtiment se présente isolément; dans le cas de structures reliées entre elles, il est séparé des autres unités par un mur coupe-feu s'étendant du toit à la cave. En l'absence de mur coupe-feu les constructions reliées entre elles sont considérées comme des bâtiments distincts si elles ont leur propre accès vers l'extérieur, leurs propres réseaux de distribution et de collectage et si elles sont utilisables séparément.
- 3° « identificateur »: le numéro d'identification national, invariable, unique et propre à chaque bâtiment et à chaque logement;
- 4° « informations de référence » : les données répertoriées pour chaque bâtiment et chaque logement dans le registre communal énumérées à l'article 14 ;
- 5° « logement » : ensemble de locaux destinés à l'habitation, formant une seule unité, comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec WC et ayant un accès direct vers l'extérieur ou aux parties communes ;
- 6° « organisme » : l'Administration du cadastre et de la topographie ;
- 7° « registre communal » : le ou les registres communaux des bâtiments et des logements ;
- 8° « registre national » : le registre national des bâtiments et des logements ;
- 9° « statut » : l'état de planification ou de réalisation d'un bâtiment ou d'un logement.

Chapitre 2 – Registre national

Art. 4. Finalités au registre national

Il est établi un registre national des bâtiments et des logements. Les finalités sont les suivantes :

- 1° l'identification unique alphanumérique des bâtiments et des logements, ainsi que l'enregistrement et la tenue à jour des données y relatives ;
- 2° la mise à disposition de données relatives aux bâtiments et aux logements ;
- 3° la préservation de l'historique de ces données conformément à l'article 1^{er} ;
- 4° la centralisation au niveau national des registres communaux des bâtiments et des logements.

Art. 5. Données du registre national

Les données du registre national sont les suivantes :

- 1° l'identificateur des bâtiments et des logements ;
- 2° les informations de référence ;
- 3° les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12.

Art. 6. Organisme en charge

L'organisme est chargé de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national.

Art. 7. Responsabilité des données

Les communes transmettent au registre national les données exigées moyennant des services informatiques mis à leur disposition par l'Etat.

Les communes sont responsables de toute donnée inscrite ou modifiée et de toute information communiquée au registre, ainsi que de la conformité aux pièces justificatives. Les communes sont encore responsables de toute donnée manquante susceptible de figurer dans le registre national.

L'organisme valide les données transmises par les communes.

Si les données transmises sont incomplètes ou qu'elles comportent des anomalies, l'organisme demande à la commune leur correction.

Art. 8. Modalités d'application

Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :

- 1° la structure des identificateurs ;
- 2° l'agencement du registre national ;
- 3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;
- 4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;
- 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national.

Chapitre 3 – Registre communal**Art. 9. Finalités au registre communal**

Chaque commune tient un registre communal des bâtiments et des logements.

Le registre communal est destiné à la collecte des données relatives aux bâtiments et aux logements sis sur le territoire de la commune.

Dans les limites du territoire de la commune, les finalités sont les mêmes que celles prévues à l'article 4, points 1^{er} à 3.

Art. 10. Tenue du registre communal

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 délégués. La décision portant délégation est transmise à l'organisme.

Dans les limites du territoire de la commune, le bourgmestre et l'agent délégué ont accès au registre national pour consulter et utiliser, dans les limites des finalités du traitement des données au registre national et au registre communal, les données énumérées à l'article 5, ainsi que l'historique de ces données.

Le registre communal est tenu à jour en permanence.

Art. 11. Inscriptions au registre communal

(1) Sont inscrits sur le registre communal :

- 1° les bâtiments et les logements existants ;
- 2° les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(2) L'inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire.

Art. 12. Données du registre communal

Les données du registre communal sont les suivantes :

- 1° l'identificateur des bâtiments et des logements ;
- 2° les informations de référence.

Chapitre 4 – Identification des bâtiments et des logements**Art. 13 Identificateur**

Un identificateur est attribué par l'organisme en charge du registre national à tout bâtiment et à tout logement y inscrits.

Art. 14. Informations de référence

Les informations de référence des bâtiments et des logements comprennent des données concernant :

- 1° la géolocalisation ou la référence cadastrale ;
- 2° la référence à l'adresse ;
- 3° le type et l'affectation ;
- 4° le statut ;
- 5° les caractéristiques techniques.

Un règlement grand-ducal précise le détail relatif aux informations de référence, ainsi que les modalités de saisie.

Art. 15. Sources de données

(1) Pour la tenue à jour des registres communaux, les sources suivantes peuvent être utilisées par les communes pour fournir les informations de référence :

- 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place.

(2) Pour l'initialisation des registres communaux, les sources suivantes peuvent être utilisées par les communes pour fournir les informations de référence :

- 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions, pour autant que disponibles ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ou toute autre source d'information utile existant auprès des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place ;
- 4° les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes.

Chapitre 5 – Autorisation d'accès et d'utilisation des données inscrites sur les registres**Art. 16. Autorisation d'accès**

(1) Ont accès au registre national toutes autorités administratives.

(2) Un règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er}.

Art. 17. Signalisation d'erreurs

Les personnes autorisées à accéder aux données inscrites sur le registre national sont tenues de signaler à la commune, et à l'organisme à titre d'information, toutes les erreurs dont elles ont connaissance.

Chapitre 6 – Dispositions pénales

Art.18. Sanctions pénales

Le refus de fournir les renseignements demandés en vertu de l'article 15, paragraphe 2, point 4, le refus de les fournir dans le délai prescrit ainsi que le fait de fournir intentionnellement des renseignements inexacts ou incomplets est passible d'une amende de 251 euros à 2.500 euros. Le paiement de l'amende ne dispense pas de la fourniture de l'information demandée.

Chapitre 7 – Dispositions modificatives

Art.19. Modification de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie.

A l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie est ajouté une lettre k) qui prend la teneur suivante :

« k) la gestion du registre national des bâtiments et des logements ».

Art.20. Modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

A l'article 5, paragraphe 2, lettre c), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est ajouté un dernier tiret qui prend la teneur suivante :

« – l'identificateur du bâtiment et du logement au sens de l'article 13 de la loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements ; ».

Chapitre 8 – Dispositions finales

Art. 21. Dispositions transitoires relatives pour l'inscription des données par les communes

Les communes font les inscriptions prévues par l'article 11, paragraphe 1^{er}, point 1^{er} et 2, jusqu'au premier jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de trente-six mois depuis la publication de la loi.

Art. 22. Dispositions transitoires relatives à l'exactitude des données

(1) Chaque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente.

Le cas échéant, cet extrait peut s'accompagner d'une demande de rectification de données, datée et signée par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial.

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. Tout refus de rectification est motivé et notifié par la commune par lettre simple au demandeur.

(2) Les données concernant l'historique des bâtiments et des logements qui sont à la disposition des communes sont reprises dans les registres communaux et dans le registre national.

Art. 23 Voies de recours

Les décisions des communes prévues par la présente loi sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Article 1^{er} Objectif

L'objectif et la finalité cardinale du système d'information de référence consistent en l'attribution d'un numéro d'identification unique aux bâtiments et aux logements sis sur le territoire luxembourgeois. Ils se situent dans le cadre de l'intérêt public. En l'année 2022, la nécessité de ce numéro d'identification ne saurait plus faire de doutes compte tenu des contraintes des administrations plus amplement décrites à l'exposé des motifs. Il s'agit d'un outil indispensable pour créer une vue d'ensemble fiable sur les immeubles bâtis du pays. L'accélération du processus de digitalisation provoquée par la crise liée à la Covid 19 favorise encore l'instauration de ce numéro d'identification moyennant une application informatique.

Ce système d'information de référence a l'avantage de servir à plusieurs fins (statistiques, de recherche scientifique, de planification, administratives, d'autres tâches légales) énumérées par la loi, ce qui ne fait que souligner son importance et l'urgence de son introduction. D'une part, ces fins sont de nature scientifique. Elles permettent de fournir les données scientifiques préalables des prises de décisions politiques. D'autre part, ces fins de nature administrative en ce qu'elles permettent aux administrations concernées d'accomplir leurs tâches légales et d'assurer une instruction efficiente des dossiers ayant trait aux immeubles bâtis. Ces fins reposent ainsi sur une base légale explicite permettant un traitement de données à caractère personnel conforme aux contraintes réglementaires.

Article 2 Mesures

L'objectif de la mise en place d'un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements est poursuivi par les mesures ici énumérées.

Les numéros d'identification des bâtiments et des logements sont attribués et centralisés dans un registre national des bâtiments et des logements à partir des informations des registres communaux.

Chaque commune tient un registre communal de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux sont centralisées dans le registre national. Seules les communes enregistrent les données. Dans des cas exceptionnels, l'organisme en charge peut faire des adaptations, comme par exemple la correction d'erreurs matérielles.

Chaque commune doit donc initialiser et tenir à jour son registre communal des bâtiments et des logements.

L'Etat met à disposition des services informatiques afin d'assurer la cohérence des registres communaux avec le registre national et le transfert automatisé vers le registre national. Des guides d'utilisateurs et des formations à destination des communes accompagneront la mise en place des registres.

Ces mesures permettent l'exécution de la mission d'intérêt public définie à l'article 1^{er}.

Article 3 Définitions

La définition du bâtiment est inspirée de la définition Eurostat du bâtiment. Des structures reliées entre elles peuvent par exemple être des maisons jumelées ou en bandes.

La définition du logement est inspirée de celle en matière d'aménagement communal.

Les autres définitions ne nécessitent pas de commentaire.

Article 4 Finalités au registre national

Cet article décline encore les finalités du traitement des données au registre national déjà annoncées à l'article 1^{er}.

Il s'agit premièrement de l'identification alphanumérique proprement dite, c'est-à-dire de l'attribution d'une identification unique alphanumérique à chaque bâtiment et à chaque logement. Elle est nécessairement accompagnée de l'enregistrement et de la tenue à jour des données y relatives.

Les données fiables centralisées de façon homogène et univoque dans le registre sont mises à disposition des administrations dans la mesure où elles contribuent à l'exécution de l'accomplissement de leurs missions légales, notamment en application des principes de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

Le registre permet d'avoir une vue d'ensemble sur l'historique et l'évolution des immeubles bâtis.

Le registre national centralise les données des registres communaux.

Article 5 Données du registre national

Cet article énumère et délimite les données du registre national. Il reflète le rôle centralisateur du registre national.

Article 6 Organisme en charge

L'organisme s'occupe de la gestion et de la tenue du registre national, y compris de la publication des données du registre national.

L'organisme est doté du personnel et des moyens budgétaires nécessaires à la bonne exécution de la présente loi.

Article 7 Responsabilité des données

L'organisme centralise au niveau national les données des registres communaux. Il contrôle les données fournies par les communes quant à la conformité au modèle mis en place. S'il constate la non-conformité, il invite les communes à les corriger. Le contrôle se fait par échantillons. Il est inconcevable et impossible que l'organisme contrôle chaque saisie d'une commune. Il ne s'agit en aucun cas de mettre en cause l'autonomie et les responsabilités communales dans ce contexte.

Le devoir de correction incombe aux communes, comme celles-ci ont le devoir et sont responsables d'alimenter de façon correcte le registre communal. Seules les communes peuvent fournir les informations nécessaires sur les bâtiments et les logements et disposent du plus grand nombre d'informations y relatives, notamment en ce qui concerne leur occupation, leur utilisation et leur affectation.

Il est encore souligné que la responsabilité des communes ne se limite pas uniquement aux données transmises. Elle s'étend également aux données non transmises, mais susceptibles de figurer dans le registre. En effet, un registre incomplet ne pourra ni garantir une équité des citoyens devant la loi, ni servir à des fins administratives ou statistiques fiables.

Les services informatiques permettent que les données des registres communaux sont reprises automatiquement dans le registre national, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un délai pour la mise à jour du registre national. Les services informatiques seront encore conçus de façon à permettre dans une très large mesure une validation automatisée et d'éviter au maximum des anomalies.

Il est relevé que dans le cadre du registre national des personnes physiques, le Centre décide de la validation des données transmises par les communes.

Article 8 Modalités d'application

Cet article énumère les modalités d'application à caractères technique et informatique à fixer par règlement grand-ducal.

Article 9 Finalités du registre national

Les données des registres communaux alimentent le registre national. Les traitements des données aux registres communaux et national ont donc forcément les mêmes finalités. Au-delà, elles constituent encore un précieux instrument de travail des communes accomplissant leurs missions touchant au patrimoine bâti dans l'intérêt public.

Article 10 Tenue du registre national

Afin de garantir la fiabilité des registres national et communaux, la commune doit tenir à jour son registre communal à tout moment. La responsabilité incombe au bourgmestre. Dans la pratique, un ou plusieurs agents délégués de la commune sont en charge du registre.

Article 11 Inscriptions au registre national

Paragraphe 1^{er}

Ce paragraphe énumère les immeubles que la commune doit inscrire dans le registre. Afin d'assurer son utilité transversale, le registre a vocation à répertorier l'ensemble des immeubles bâtis. Ces inscriptions sont à assurer par les communes tant pendant la phase d'initialisation du registre que lors de la tenue à jour constante des registres communaux. La phase d'initialisation nécessitera un travail

d'ampleur des communes en ce qu'elle comporte plus particulièrement l'inscriptions des bâtiments et logements existants (« Bestand »).

Les projets soumis à autorisation de construire devant être inscrits au registre communal, il s'ensuit que le point de départ de l'inscription est la demande d'autorisation formulée par l'administré.

Paragraphe 2

Le délai d'inscription est assez bref pour assurer que les registres soient à jour afin de pouvoir en tirer des informations fiables. Le bourgmestre, respectivement les agents délégués assurent les inscriptions.

Article 12 Données du registre communal

A l'instar de l'article 5 applicable au registre national, cet article énumère les données du registre communal.

Article 13 Identificateur

A l'instar du système en place pour les personnes physiques et morales, l'idée consiste à attribuer à chaque bâtiment et logement un identificateur dans le but de le référencer de façon univoque et homogène. Toutes les administrations concernées pourront s'en servir à terme.

Après la phase d'instauration des registres communaux et national, cet identificateur constituera une mesure de simplification administrative tant pour les citoyens que pour les administrations.

L'identificateur est unique pour tout bâtiment ou logement. Un bâtiment ou logement ne peut se voir attribuer plusieurs identificateurs.

Un bâtiment nouvellement créé suite à la démolition dûment autorisée d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment plus ancien est identifié par un nouvel identificateur.

Un logement nouvellement créé suite à la transformation dûment autorisée d'un bâtiment existant est identifié par un nouvel identificateur.

Article 14 Informations de référence

Au-delà de l'identificateur unique, cet article définit les informations de référence des bâtiments et des logements que les registres communaux et national renseignent. Dans le souci de respecter les principes de la protection des données à caractère personnel, il s'agit d'un ensemble minimal d'informations à recueillir aux registres pour que ceux-ci constituent des instruments de travail et des sources d'informations utiles aux fins énumérées à l'article 1^{er}. Une administration qui a besoin davantage d'informations pour accomplir ses tâches légales doit recourir à une base légale à part adaptée à ses besoins spécifiques.

Un règlement grand-ducal précisera le détail des attributs figurant dans le registre, ainsi que les modalités de saisie. Il s'agira en effet d'assurer une saisie homogène par toutes les communes. Elles devront donc avoir les outils et les explications détaillées à leur disposition pour ce faire.

Le registre national permettra notamment au STATEC de répondre à ses obligations au titre de la réglementation européenne.

Article 15 Sources de données

Pour fournir les informations de référence les registres communaux et national, les données de l'Administration du cadastre et de la topographie relatives à la géolocalisation, y compris le cas échéant l'adresse, et des dossiers d'autorisation de construire des communes peuvent être utilisées par les communes. Les communes sont déjà tenues de traiter les dossiers d'autorisation de construire et elles peuvent déjà avoir accès aux données de l'Administration du cadastre et de la topographie. Il est encore indispensable de pouvoir compléter ces données par des contrôles sur place.

Dans le contexte de l'initialisation des registres communaux, et compte tenu de l'envergure de la tâche pour recueillir toutes les informations de référence relatives aux immeubles existants, les communes peuvent demander aux propriétaires de leur fournir les données afférentes. Dans ce cas, les propriétaires sont obligés de fournir les données correctes aux communes.

Si les communes disposent de sources d'information utiles comme par exemple des systèmes d'informations géographiques, elles peuvent y avoir recours.

En outre, les données de l'organisme peuvent fournir des informations quant à l'emprise au sol respectivement la hauteur moyenne des bâtiments, pour autant que ces bâtiments existent dans les bases de données de l'Administration du cadastre et de la topographie.

Article 16 Autorisation d'accès

Paragraphe 1^{er}

Toutes les autorités administratives ont un droit de consultation. Les termes « autorités administratives » sont ceux utilisés par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes. Il s'agit des administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics.

Paragraphe 2

Pour les données du registre national, une approche « open data » est préconisée. Un règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour les entités autres que les administrations relevant de l'Etat et des communes.

Article 17 Signalisation d'erreurs

Cet article reflète le devoir de collaboration des utilisateurs du registre. Si des données doivent être corrigées, après vérification par la commune, les dispositions de l'article 7 sont applicables.

Article 18 Sanctions pénales

Cette disposition pénale est calquée sur celle de la loi du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Article 19 Modification de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie

L'Administration du cadastre et de la topographie est l'organisme national en charge du registre national.

Article 20 Modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Les personnes physiques sont désormais inscrites non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide de l'identificateur de ce logement.

Ainsi, les inscriptions des personnes physiques sont possibles seulement dans des logements identifiés comme tels par le registre.

Article 21 Dispositions transitoires relatives pour l'inscription des données par les communes

Cet article prévoit le délai endéans lequel les communes doivent réaliser l'initialisation du registre, c'est-à-dire avoir inscrit les bâtiments et les logements existants (« Bestand »), ainsi que les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire à ce moment. Vu l'envergure de la tâche un délai de 3 ans est prévu. Ce délai de 3 ans commence à courir le prochain 1^{er} janvier suivant la publication de la loi.

Article 22 Dispositions transitoires relatives à l'exactitude des données

Paragraphe 1^{er}

Les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal.

Paragraphe 2

Il s'agit d'optimiser au maximum l'utilité des registres communaux.

Article 23 Voies de recours

Les inscriptions effectuées par la commune dans le registre communal constituant une décision administrative individuelle sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif.

*

FICHE FINANCIERE DU PROJET DE LOI

Services informatiques

Le tableau suivant indique une première estimation établie par le CTIE du budget nécessaire pour le développement des services informatiques du RNBL.

Fonctionnalité	Charge J.H.	Coût moyen	Budget des dépenses (HTVA)					
			2023	2024	2025	2026	2027	
Analyse détaillée des banques de données existantes (données, qualité des données, interfaces,...)	50	1.000€	50.000€					
Rédaction des spécifications techniques et fonctionnelles	200	1.000€	200.000€					
Réalisation (Développement)	800	800€		320.000€	320.000€			
Réalisation (Gestion de Projet)	160	1.000€		80.000€	80.000€			
Transformation / importation des données	100	850€			85.000€			
Mise en place de dahsboards et rapports automatisés BI	100	750€			75.000€			
Maintenance corrective et évolutive	30	850€				25.500€	25.500€	
			250.000€	400.000€	560.000€	25.500€	25.500€	

Remarques:

Le tableau ne tient pas compte de l'augmentation des prix unitaires dans le temps.

Le tableau ne tient pas compte des coûts du personnel, de fonctionnement et des infrastructures du CTIE.

Le tableau ne tient pas compte d'éventuelles adaptations au niveau des registres existants (SIGI, VDL, ACT,...).

Le tableau ne tient pas compte d'un éventuel besoin en personnel pour traiter des dossiers en back-office chez les différents acteurs.

Ressources humaines

1) Agents pour l'Administration du cadastre et de la topographie

Dans le cadre de la mise en place d'un futur registre national des bâtiments et des logements – RNBL, l'Administration du cadastre et de la topographie – ACT a été désignée en tant qu'« organisme » gestionnaire du registre au niveau national.

Partant, l'Administration du cadastre et de la topographie, devra être doté du personnel nécessaire à la bonne exécution de ce projet.

Considérant que le registre devra être créé à partir d'une base entièrement nouvelle, le délai à prévoir pour sa bonne mise en place devra laisser assez de latitude pour garantir la préparation du projet, l'installation des infrastructures, les consultations et études préalables nécessaires, la création du modèle de données, sa production et sa mise en place et surtout l'initialisation des données du registre national, qui devra être réalisée à partir des données en provenance des registres communaux. Pour ne pas entraver les autres missions légales de l'ACT, du personnel supplémentaire devra être recruté.

Ainsi, l'ACT demande 3 personnes supplémentaires pour agrandir ses effectifs à partir de 2023 :

- 1 agent de la carrière supérieure A1, niveau de qualification géomaticien/informaticien/géographe/architecte pour la préparation, la mise en place, et la mise en production du projet. Cet agent sera ensuite délégué à la gestion proprement dite du registre et développera et assurera la synchronisation

permanente avec les registres communaux, avec les bases de données de l'ACT (notamment celles relatives aux bâtiments) ainsi qu'avec les autres bases de données étatiques (XXPFO et RNPP e.a.). Il accompagnera en permanence le développement, les évolutions et les adaptations du registre et veillera au bon fonctionnement de celui-ci. Il mettra continuellement en place et à jour les formations et guides nécessaires aux utilisateurs.

- 1 agent de la carrière supérieure A2 niveau de qualification géomaticien/informaticien/géographe/architecte pour la préparation, la mise en place, et mise en production du projet. Cet agent sera par la suite en charge du suivi opérationnel du registre et assurera l'interconnexion opérationnelle avec les registres communaux et les autres bases de données de l'Etat en matière de bâtiments et de logements. Il servira d'interlocuteur aux communes et autres utilisateurs du registre et pourra réaliser des interventions sur le registre.
- 1 agent de la carrière moyenne B1 afin d'opérer les tâches quotidiennes du registre au niveau opérationnel et en matière de mise à jour, d'historisation, de mise à disposition de données etc. Il sera l'interlocuteur privilégié des communes et autres utilisateurs du registre et pourra réaliser des interventions sur le registre.

Cette estimation est susceptible d'être réévaluée en fonction des contraintes identifiées par les études préparatoires liées à la mise en place et à la bonne tenue du registre.

2) Ressources humaines pour l'initialisation

La phase d'initialisation du RNBL sera marquée par une charge de travail exceptionnelle pour les administrations communales. L'Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes.

Le LISER est en train d'effectuer les prédites études préparatoires liées à la mise en place et à la bonne tenue du RNBL. Il analyse notamment les sources et la qualité des données des sources pouvant servir à l'initialisation du RNBL. Ceci implique une large concertation de tous les acteurs étatiques et communaux concernés.

Avant la finalisation des études préparatoires du LISER, attendues pour le 1^{er} semestre 2023, l'ampleur des besoins de services de prestataires externes ne peut pas encore être évaluée de façon fiable.

3) Formation

La mise et la tenue à jour des registres impliquera un besoin de formation des agents étatiques et communaux. La formation pourra être assurée par l'INAP. A ce stade, le nombre d'heures de formation nécessaires n'est pas encore quantifiable.

*

TEXTES COORDONNES

TEXTE COORDONNE DE L'ARTICLE 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie

L'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie se lirait dès lors comme suit :

Art. 2. L'administration a les attributions suivantes:

- a) la publicité en matière de propriété et de copropriété foncières, sur la base de la documentation cadastrale, appelée documentation par la suite, et se composant des registres et des fichiers fonciers ainsi que du plan cadastral se présentant sous forme analogue, numérisée et numérique;
- b) la conservation, la mise à jour et la rénovation de cette documentation;
- c) les travaux ayant trait aux limites d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg, des cantons, des communes et des sections;

- d) sans préjudice des compétences conférées à tous les géomètres officiels, la délimitation et le bornage des limites de propriétés, l'établissement de plans de propriété à joindre aux actes et décisions judiciaires, translatifs, déclaratifs, constitutifs ou extinctifs de droits réels immobiliers et les travaux de remembrement urbain et rural lui confiés en vertu des dispositions légales et réglementaires. Toute opération de fixation de nouvelles limites de propriété immobilière, notamment par suite de division, de partage, de morcellement, de lotissement ou d'échange;
- e) les travaux en matière d'aménagement du territoire en vertu des dispositions légales et réglementaires;
- f) la création, la gestion, la diffusion, la mise à jour et la conservation des bases de données foncières et topographiques nationales;
- g) la création, la gestion, la diffusion et la mise à jour d'un registre national des localités et des rues, constitué de la dénomination des localités et des rues et de la numérotation des immeubles construits;
- h) l'établissement, la gestion, la tenue à jour et la diffusion de la documentation cartographique du territoire se présentant sous forme analogue ou digitale;
- i) l'établissement, la densification et la conservation des réseaux géodésiques nationaux en planimétrie, en altimétrie et en gravimétrie;
- j) l'organisation de la partie du stage professionnel à l'administration des géomètres officiels stagiaires ;
- k) la gestion du registre national des bâtiments et des logements.**

*

TEXTE COORDONNEE DE L'ARTICLE 5
de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative
à l'identification des personnes physiques

L'article 5 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques se lirait dès lors comme suit :

Art. 5. (1) Le registre national contient les données des personnes physiques visées au paragraphe 1er de l'article 1er qui proviennent des registres communaux des personnes physiques, des registres tenus dans une mission diplomatique ou consulaire et des fichiers visés à l'article 1er, paragraphe 1er, point b).

(2) Le registre national comprend les données suivantes:

- a) les nom et prénoms;
- b) le numéro d'identification;
- c) – la résidence habituelle, mentionnant la localité, la rue, le numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au registre national des localités et des rues, prévu par l'article 2, lettre g) de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie, et le code postal ou la résidence habituelle, mentionnant le pays, la localité, la rue et le numéro d'immeuble à l'étranger;
 - le cas échéant, le numéro d'ordre établi en exécution de la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la publicité foncière en matière de copropriété;
 - le cas échéant, 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 de résidence de la personne en dehors de la commune où elle a sa résidence habituelle;
 - le cas échéant, l'adresse de référence telle que prévue par l'article 25;
 - **l'identificateur du bâtiment et du logement au sens de l'article 13 de la loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements ;**
- d) les date et lieu de naissance;
- e) la situation de famille;

- f) la ou les nationalités ou le statut d'apatride;
- g) le statut de réfugié ou de protection subsidiaire;
- h) le sexe;
- i) pour les personnes mariées, séparées de corps ou liées par le partenariat en application de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et pour les personnes veuves, le numéro d'identification pour autant que ce numéro ait été attribué, les noms, prénoms et dates de naissance des conjoints ou partenaires vivants ou prédécédés;
- j) les numéros d'identification des parents à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués;
- k) les numéros d'identification des enfants à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués;
- l) l'origine et les modifications des données enregistrées;
- m) les date et lieu de décès;
- n) les titres de noblesse des membres de la famille grand-ducale ; et
- o) l'inscription sur les listes électorales constatant la qualité d'électeur pour les élections législatives, communales ou européennes.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	Projet de loi relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements
Ministère initiateur :	Ministère du Logement
Auteur(s) :	Andrée Gindt
Téléphone :	247-84813
Courriel :	andree.gindt@ml.etat.lu
Objectif(s) du projet :	Introduction d'un identificateur des bâtiments et des logements sis sur le territoire luxembourgeois
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s) impliqué(e)(s) :	Ministère des Finances Ministère de l'Intérieur Ministère de la Digitalisation Ministère de l'Economie Administration du cadastre et de la topographie CTIE Communes
Date :	27/09/2022

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui Non
- Si oui, laquelle/lesquelles :
- Ministère de la Digitalisation
 - Ministère de l'Économie
 - Ministère de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire
 - Ministère de la Famille

- Ministère des Finances
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère du Logement
- Administration du Cadastre et de la Topographie
- CTIE – Centre des technologies de l'information de l'État
- LISER – Luxembourg Institute of Socio-Economic Research
- Statec – Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg
- SIGI – Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique
- Syvicol – Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises
- Ville de Luxembourg
- les communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés telle que prévue par le Pacte Logement 1.0
- CNPD

Remarques/Observations : Large consensus pour la nécessité de la création de ce registre

2. Destinataires du projet :

- | | | |
|---------------------------------------|---|------------------------------|
| – Entreprises/Professions libérales : | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| – Citoyens : | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |
| – Administrations : | Oui <input checked="" type="checkbox"/> | Non <input type="checkbox"/> |

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ?

Oui Non N.a.²

(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)

Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ?

Oui Non

Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ?

Oui Non

Remarques/Observations : Il est prévu d'établir un guide pratique à destination des communes qui doivent alimenter le registre.

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ?

Oui Non

Remarques/Observations : Les communes alimentent le registre sur base des autorisations de construire notamment. Le registre aura l'avantage de créer une base de données homogène au niveau national et partant, permettra une exploitation centralisée et efficace de ces données. Une simplification de certaines procédures en sera la suite logique.

6. Le projet contient-il une charge administrative³ pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?)

Oui Non

² N.a. : non applicable.

³ Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

Si oui, quel est le coût administratif⁴ approximatif total ?
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
Les communes devant alimenter le registre subissent une charge administrative (heures de travail) à première vue. Or, cet outil est destiné à faciliter leur travail à moyen et long termes.

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Données de l'ACT
Données des autorisations de construire et autres des communes
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel⁵ ? Oui Non N.a.
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
Open data.
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui Non N.a.
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui Non N.a.
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui Non
- Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui Non
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
L'annonce de projet établie en collaboration avec le CTIE indique janvier 2025.

⁴ Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

⁵ Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui Non N.a.

Si oui, lequel ? Formation pour le personnel des administrations communales alimentant le registre. Eventuellement, il faudra une formation pour le personnel de l'organisme étatique en charge du registre.

Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi :
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁶ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁷ ? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁶ Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁷ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8086/01

N° 8086¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(15.11.2022)

Par dépêche du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de créer un registre national des bâtiments et des logements ainsi que des registres communaux des bâtiments et des logements, destinés à des fins statistiques, de recherche, de planification (du territoire), administratives et fiscales (entre autres pour la perception de l'impôt foncier réformé, de l'impôt à la mobilisation de terrains et de l'impôt sur la non-occupation de logements dont l'introduction est prévue par le projet de loi n° 8082).

Le texte appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Comme évoqué ci-avant, le projet de loi se propose de créer un registre national d'une part, et des registres communaux d'autre part.

Quant au principe, la Chambre approuve la mise en place desdits registres, qui s'inscrivent dans le cadre de la promotion de la transparence dans le secteur immobilier, mais aussi a priori dans le cadre de la simplification en matière de gestion administrative de la situation d'occupation des bâtiments et logements au niveau national.

La Chambre se demande toutefois quelle est l'utilité des registres communaux. En effet, ces registres comporteront exactement les mêmes données que celles inscrites au registre national, sauf que les données collectées au niveau local seront limitées aux immeubles des territoires des communes. Chaque bâtiment et logement se verra attribuer un identificateur unique et propre qui est le même au niveau national qu'au niveau communal.

De plus, le but principal du projet de loi sous avis est d'éviter « *une multiplicité de registres* » et de mettre en place un registre unique qui pourra être consulté par chaque autorité administrative. Le fait de devoir recueillir les données au niveau local et de les inscrire d'abord sur un registre communal avant de les transmettre par la suite dans le registre national n'est pas en phase avec l'objectif de la simplification administrative.

La Chambre suppose que les auteurs du projet sous examen se sont inspirés des dispositions légales en matière d'identification des personnes physiques pour rédiger celui-ci, la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoyant en effet aussi un registre national et des registres communaux.

Or, si les registres communaux sont sans doute justifiés dans le domaine de l'identification des personnes physiques dans le cadre des activités au niveau local (entre autres pour l'organisation

d'élections), la Chambre se demande s'il ne devrait pas être fait abstraction de la création des registres communaux pour les bâtiments et logements. Dans ce dernier domaine, il serait plus simple de mettre en place un seul registre, à savoir le registre national projeté, qui sera accessible aux communes et qui pourra être utilisé et alimenté par celles-ci (dans la limite de leur domaine de compétence territoriale).

Ensuite, la Chambre regrette que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné des projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus à plusieurs endroits dans le projet de loi (cf. articles 8, 14 et 16). En effet, ces mesures d'exécution facilitent l'analyse du dossier en question, dans la mesure où elles fournissent des précisions sur les dispositions qui constituent leur fondement légal. En outre, l'élaboration de projets de règlements grand-ducaux ensemble avec leur base légale permet d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence des dispositions d'exécution nécessaires ou même de l'oubli de les prendre.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad articles 1^{er} et 2

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les registres prévus par le projet de loi comporteront les données relatives aux bâtiments et logements, mais non pas celles relatives aux terrains constructibles par exemple, voire à tous les terrains situés sur les territoires national et communaux.

Étant donné que l'un des objectifs du texte projeté est cependant de faciliter la perception de l'impôt foncier réformé, de l'impôt à la mobilisation de terrains et de l'impôt sur la non-occupation de logements, la Chambre s'étonne que les informations figurant dans les registres en question soient limitées aux bâtiments et logements.

La Chambre se demande en outre si l'identificateur alphanumérique unique qui sera attribué à chaque bâtiment et logement tiendra compte de sa nature (maison, appartement, etc.) et de son état ou de sa destination (en cours de construction, habitable, en location, destiné à la démolition, etc.). Une telle façon de faire – qui existe d'ailleurs en Suisse – permettrait d'avoir des registres plus complets avec des données précises.

De plus, il se pose la question de savoir ce qu'il en est des logements intégrés aménagés au sein de maisons, ou encore de chambres séparées données en location par des propriétaires. Est-ce que de tels locaux seront considérés comme des logements à part auxquels il sera attribué un numéro d'identification distinct dans les registres des bâtiments et des logements?

Finalement, la Chambre se demande si l'identificateur est modifié lorsque la destination de l'immeuble change (par exemple dans le cas où une maison destinée au logement serait transformée pour y aménager des bureaux ou pour y exploiter un commerce ou prester des services).

Le dossier sous avis ne fournit pas d'explications sur tous ces différents points.

Ad article 4

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de compléter comme suit l'article 4, point 3^o: « *la préservation de l'historique de ces données conformément aux objectifs prévus à l'article 1^{er} ».*

Ad article 5

Selon l'article 5, point 3^o, les données inscrites dans le registre national comprennent « *les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12* ».

La Chambre relève que les données visées à l'article 12 sont exactement les mêmes que celles prévues à l'article 5, points 1^o et 2^o. Elle renvoie à ce sujet aux « *Remarques préliminaires* » ci-avant, où elle s'interroge sur l'utilité des registres communaux, les données y figurant faisant double emploi avec celles du registre national.

Ad article 6

D'après le projet de loi, l'Administration du cadastre et de la topographie sera en charge de la gestion et de la tenue du registre national (voir aussi les articles 3, point 6^o, et 19).

Le texte utilise à plusieurs reprises le terme « *organisme* » pour désigner ladite administration. Étant donné qu'il s'agit d'une administration de l'État, la Chambre demande de désigner celle-ci par la dénomination correcte et de remplacer à chaque fois le terme « *organisme* » par celui de « *administration* ».

Ad article 14

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne que le texte ne mentionne pas les données personnelles (noms et prénoms, adresse, etc.) des propriétaires des bâtiments et logements parmi les informations devant figurer dans les registres.

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi, l'initialisation du registre national implique « *que les communes inscriront les personnes physiques désormais inscrites non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement* ».

Si les données personnelles en question ne devaient pas figurer dans le registre national des bâtiments et des logements en application de l'article 14, elles devraient alors être inscrites au registre national des personnes physiques.

La Chambre demande de clarifier ce point dans la future loi.

Ad articles 15 et 18

Concernant l'alimentation des registres communaux, l'article 15, paragraphe (2), point 4°, prévoit que les communes pourront demander aux propriétaires des bâtiments et logements de leur fournir certaines données nécessaires.

Selon l'article 18, le refus de fournir les renseignements demandés, le refus de fournir ceux-ci dans les délais impartis et le fait de fournir intentionnellement des données inexacts ou incomplètes sont punissables d'une amende pénale.

La Chambre se demande toutefois ce qui se passe lorsqu'un propriétaire ne dispose pas des données requises ou lorsqu'il n'est pas en mesure de fournir les informations demandées dans les délais impartis.

Le texte est muet à ce sujet.

Ad article 16

Aux termes de l'article 16, paragraphe (1), « *ont accès au registre national toutes autorités administratives* ».

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de définir ce qu'il faut entendre par « *toutes autorités administratives* », voire énumérer dans le texte tous les services publics et administrations qui ont effectivement un intérêt à accéder au registre national.

De plus, il faudra aussi définir le terme « *accès* ». Il n'est pas clair s'il doit s'agir d'un simple droit de consultation, ou d'un droit d'inscription ou de modification des données, etc.

Selon le paragraphe (2), un règlement grand-ducal déterminera les droits d'accès pour des entités autres que les autorités administratives. Il en découle qu'un règlement grand-ducal pourra créer un droit d'accès qui n'est pas prévu par la loi pour certaines entités. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la conformité avec le principe de la hiérarchie des normes d'une telle façon de faire.

Ad article 21

L'article 21 prévoit une période transitoire de trois années pour permettre aux communes de mettre en place les registres des bâtiments et des logements.

La Chambre signale que l'attribution d'un numéro d'identification à tous les immeubles au Luxembourg aura aussi pour conséquence qu'il faudra adapter ou compléter de nombreux registres, formulaires et actes existants (comme les actes notariés par exemple, ou les contrats de bail le cas échéant).

Elle se demande par ailleurs si ledit numéro devra également être inscrit dans les actes d'état civil des personnes concernées, auquel cas ceux-ci devront aussi être ajustés.

Ad article 22

Selon l'article 22, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, « *chaque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente* ».

La Chambre fait remarquer que cette disposition prête à confusion.

D'abord, il y est prévu que chaque personne peut, donc volontairement, acter l'exactitude des données qui la concernent. Le commentaire de l'article 22 est encore plus confus puisqu'il précise que « *les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal* ». S'agit-il dès lors d'une simple faculté ou d'un devoir pour les citoyens concernés? Il faudra impérativement apporter des clarifications à ce sujet.

Ensuite, la disposition susmentionnée renvoie à un « *délai prévu à l'article 20* ». Or, l'article 20 du projet de loi sous avis ne comporte aucun délai.

S'y ajoute que chaque personne devrait à tout moment pouvoir consulter et demander la rectification des données personnelles qui la concernent, ceci conformément aux règles générales en matière de protection des données à caractère personnel et à l'instar de ce qui est prévu pour les données inscrites au registre national des personnes physiques. La disposition en question ne devrait donc pas être une disposition transitoire, comme le prévoit le projet de loi, mais une disposition permettant aux personnes concernées de demander de façon permanente une rectification de leurs données en cas d'inexactitude de ces dernières.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 novembre 2022.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF

8086/02

N° 8086²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(12.12.2022)

I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir demandé en son avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements par courrier du 21 octobre 2022. Étant donné que, pour les communes, la distinction entre les registres communal et national est souvent sans intérêt – le deuxième étant alimenté automatiquement par le premier et contenant les mêmes informations – nous emploierons ci-après les termes « le registre » ou « le RNBL » pour désigner les deux.

Ce n'est pas seulement depuis la saisine officielle que le SYVICOL est impliqué dans ce dossier. En effet, il a dès le début été membre d'un groupe de travail interministériel qui s'est réuni régulièrement depuis le 24 janvier 2022 sous les auspices du ministère du Logement. A côté des différentes administrations étatiques intéressées, il y a représenté le secteur communal ensemble avec des agents de la Ville de Luxembourg et du SIGI. Par ailleurs, c'est sur l'initiative du SYVICOL que le groupe de travail a rencontré, le 25 avril 2022, des représentants des communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés sur base de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, afin de partager leurs expériences en la matière.

Finalement, le SYVICOL a associé des communes de différentes tailles à ses échanges avec le LISER, institut chargé par le ministère du Logement d'établir une proposition des variables à inclure dans le RNBL dans le contexte de la préparation du règlement grand-ducal prévu à l'article 14. Trois réunions ont eu lieu dans cette constellation, certaines en présence d'agents du STATEC et de l'Administration du cadastre et de la topographie, qui ont permis aux représentants du secteur communal de formuler leurs remarques aux différentes variables et définitions, ainsi que de discuter de la mise en œuvre du RNBL au niveau communal. C'est grâce à ces échanges que le SYVICOL a pu se procurer un premier aperçu de la structure du futur registre, des données à y recenser et des sources potentielles de ces données, sans préjudice, bien sûr, du projet de règlement grand-ducal qui sera finalement mis en procédure. Le SYVICOL salue expressément la qualité et l'ouverture de ces échanges et appelle les autorités compétentes à continuer dans cette voie pour ce qui est des aspects pratiques de l'initialisation, les outils informatiques à développer, etc.

Le présent avis est également le fruit d'une concertation avec les communes au niveau des commissions consultatives du SYVICOL. En effet, le texte a été analysé en détail lors d'une réunion jointe des commissions 1-volet administratif et 2-volet technique en date du 24 novembre 2022. Il importe au SYVICOL de remercier chaleureusement tous les représentants communaux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre aux échanges avec les autorités étatiques ou à la préparation du présent avis.

Si le SYVICOL se félicite donc de la bonne collaboration et des échanges fructueux avec les services du ministère du Logement et des autres autorités, il ne peut s'empêcher de faire part de sa déception quant au fait que le projet de loi sous revue ne lui a été dévoilé qu'après son dépôt et que les membres du groupe de travail n'ont pas eu l'occasion de se prononcer à son sujet, ni même de discuter d'un

avant-projet. Le SYVICOL ignore les raisons justifiant le dépôt précipité – d’autant plus qu’une ribambelle de questions techniques restent à clarifier, qui peuvent avoir un impact sur le texte – et l’absence de consultation sur ce sujet pourtant essentiel.

Comme l’indique son titre, le projet de loi a pour objet la création d’un registre national et de registres communaux regroupant l’ensemble des bâtiments et des logements existant sur le territoire du Grand-Duché. L’articulation entre les registres national et communaux est inspirée de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l’identification des personnes physiques, qui a mis en place une structure analogue au niveau des registres de la population : chaque commune dispose de son propre registre communal qu’elle doit alimenter et tenir à jour, et tous ces registres sont synchronisés avec le registre national, qui réunit dès lors les données de l’ensemble du pays.

L’initiative de créer ces registres remonte à l’annonce du gouvernement d’introduire un impôt sur la non-occupation de logements, pour la perception duquel il est absolument indispensable. Cependant, au fil des discussions au sein du groupe de travail, il s’est vite avéré qu’un tel registre pourrait servir à de nombreuses autres fins, y compris au niveau de la gestion communale. C’est la raison pour laquelle le SYVICOL s’est toujours montré favorable au projet, même lorsqu’il a été décidé de ne pas limiter le registre aux bâtiments servant à des fins de logement, tout en insistant cependant à ce que la charge de travail à laquelle les communes seront confrontées reste gérable.

En effet, si le SYVICOL ne conteste pas le fait que les communes, notamment en raison de leur compétence pour délivrer les autorisations de bâtir, sont une source de données de prédilection et que la mise en place du RNBL n’est pas envisageable sans leur concours, il regrette néanmoins que le projet de loi, tel qu’il a été déposé, est très déséquilibré, mettant la grande majorité du travail de recherche et de fourniture des données – ainsi que toute la responsabilité – à charge des communes et tous les bénéficiaires au profit des administrations qui auront accès au registre. Nous allons y revenir plus en détail au fil du présent avis, et notamment à l’endroit des articles 7 et 15.

En revanche, le SYVICOL constate avec satisfaction que les auteurs reconnaissent dans la fiche financière que l’initialisation du registre représentera pour les communes une charge de travail exceptionnelle et que « l’Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes ».

Il signale néanmoins que non seulement l’initialisation, mais aussi la tenue à jour du registre constituent clairement une nouvelle mission attribuée par la loi aux communes et que le « principe de connexité » inséré à l’article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022, doit donc s’appliquer. Ce principe dispose : « *Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.* »

Même si la charge de travail est difficilement estimable à l’heure actuelle, car elle dépend d’une part de la définition des données à recenser et d’autre part des sources exploitables, l’Etat devra donc fournir aux communes les ressources financières nécessaires pour l’initialisation et la tenue à jour du registre. Le SYVICOL est conscient du fait que la révision constitutionnelle nécessite un deuxième vote par la Chambre des Députés pour entrer en vigueur. Etant donné cependant la majorité écrasante¹ avec laquelle le projet de révision n°7700 a été adopté, il aurait néanmoins souhaité que les auteurs du projet sous revue anticipent l’achèvement de la constitutionnalisation du principe de connexité et insèrent une disposition dans le projet de loi proprement-dit, plutôt que dans la fiche financière, pré-cisant la mise à disposition des communes des moyens financiers nécessaires.

Ensuite, afin de pérenniser les échanges relatifs au registre entre les différents acteurs concernés, le SYVICOL propose de s’inspirer d’une autre disposition de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l’identification des personnes physiques, à savoir l’article 11, qui crée une « commission du registre national ». En effet, une telle commission, qui pourrait être composée de représentants de l’Administration du cadastre et de la topographie et du ministère du Logement, de délégués du secteur communal désignés par le SYVICOL, ainsi que de représentants des administrations et autres entités qui sont les principaux utilisateurs du registre, pourrait jouer un rôle important au niveau du suivi de la mise en place et du fonctionnement du registre et faire des propositions d’ajustement en cas de besoin.

¹ Tous les partis représentés au Parlement se sont ralliés au projet de révision en question, à l’exception des sensibilités politiques Déi Lénk (abstention) et ADR.

Finalement, afin de faciliter la tenue à jour du registre et pour en accroître l'utilité pour de nombreuses tâches administratives à effectuer aux niveaux communal aussi bien qu'étatique, il serait important que l'identifiant unique qui sera fourni par le RNBL figure obligatoirement sur un maximum de documents officiels concernant les bâtiments et les logements, tels que les compromis et les actes notariés, les contrats de bail, etc. Ceci permettrait par exemple aux services de la population des communes d'affecter sans risque d'erreur les habitants d'un bâtiment résidentiel aux différentes unités de logement, ce qui sera crucial, dans une deuxième phase, pour identifier les logements non occupés.

En guise de clôture de cette partie introductive, le SYVICOL répète qu'il soutient en principe la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements, sous réserve des remarques et revendications formulées dans le présent avis.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

- Le SYVICOL soutient en principe à la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements. Il constate cependant que le projet de loi sous revue est très déséquilibré, mettant presque tout le travail et l'ensemble de la responsabilité à charge des communes et tous les bénéficiaires au profit des administrations et autres entités qui auront recours au registre.
- Afin d'accroître l'utilité du registre une fois créé, il demande que l'identifiant unique qu'il fournira pour chaque bâtiment ou logement doive figurer obligatoirement sur tous les documents officiels tels que compromis, actes notariés, contrats de bail, etc.
- Le SYVICOL regrette l'absence d'une disposition légale conforme au principe de connexité assurant aux communes les moyens financiers adéquats pour assumer les missions que le projet de loi leur confie.
- Il propose la création d'une commission, comprenant des représentants étatiques et communaux, assurant le suivi de la mise en place et du fonctionnement des registres, habilitée à émettre des recommandations à l'autorité compétente et consultée sur les modalités d'accès de la part d'entités non publiques.
- Le SYVICOL estime que la définition du « bâtiment », qui détermine les constructions à recenser, est trop large et trop imprécise, et demande de la clarifier en dialogue avec les communes (art. 3).
- Il demande que les outils pour la gestion des registres communaux soient développés en accord avec les acteurs du terrain, de façon à ce que les communes puissent continuer à travailler avec leurs logiciels actuels et en évitant toute saisine de données en double (art. 7).
- Il s'oppose fermement à ce que les communes soient responsabilisées de plein droit pour toutes les données figurant au registre et demande, au contraire, que chaque autorité assume elle-même la responsabilité pour les données fournies. Dans le même ordre d'idées, il s'oppose à ce que les communes soient rendues responsables des données fournies par les propriétaires. En outre, il estime que la validation des données par l'Administration du cadastre et de la topographie devrait entraîner un transfert de la responsabilité vers cette dernière (art. 7).
- Il rejette également la disposition selon laquelle les communes devront assumer la responsabilité pour les données faisant défaut lors de la fin de la période d'initialisation du registre (art. 7).
- Le SYVICOL demande une disposition expresse selon laquelle l'inscription au registre d'un bâtiment construit illégalement ne saurait en aucun cas emporter la régularisation de la situation de celui-ci (art. 11).
- Il ne comprend pas pourquoi le projet de loi exige l'inscription nouvelles constructions au registre endéans un délai de seulement huit jours suivant l'autorisation de construire et revendique une prolongation de ce délai à trente jours (art. 11).
- Afin de limiter la charge de travail des communes, le SYVICOL exige de limiter les données à recenser au strict nécessaire pour l'identification des bâtiments et des logements, en renonçant à toute information non indispensable (art. 14).
- Le SYVICOL demande une modification du projet de loi de façon à admettre, pendant les phases d'initialisation et de tenue à jour, des données provenant de toutes bases exploitables disponibles

auprès d'autres entités, plutôt que de restreindre arbitrairement les sources de données aux communes et à l'Administration du cadastre et de la topographie (art. 15).

- Il demande également que les communes soient habilitées par des dispositions légales spécifiques à réaliser des visites sur place pour collecter des données non disponibles autrement (art. 15).
- Il s'étonne du fait que le projet de loi prévoit un accès très large au registre, mais ne contient aucune disposition permettant aux particuliers de consulter les informations relatives à leurs propriétés (art. 16).
- Le SYVICOL demande que l'identifiant unique créé par le RNBL ne soit inséré pas seulement au registre national des personnes physiques, mais aussi aux registres communaux, ainsi qu'à d'autres bases de données à interconnecter avec le RNBL (art. 20).
- Faute de précisions, d'une part, sur les données à fournir et, d'autre part, sur celles qui existent dans d'autres registres, le SYVICOL ne peut se prononcer sur la question de savoir si la période transitoire prévue pour l'initialisation du registre – le 1^{er} janvier suivant une période de 36 mois après la publication de la loi – est suffisante ou non. Il demande par conséquent que la loi donne davantage de flexibilité pour déclarer certaines données comme non obligatoires ou comme à indiquer seulement pour les nouvelles constructions (art. 21).
- Finalement, il demande une modification des dispositions relatives à la validation des données par les particuliers pour souligner l'obligation de ces derniers de contribuer à l'initialisation du registre (art. 22).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3. Définitions

L'article 3 fournit un certain nombre de définitions importantes pour la compréhension et l'application du texte.

Parmi ces définitions, seule celle du « bâtiment » donne lieu à des remarques. En effet, bien qu'elle soit, selon le commentaire des articles, « inspirée de la définition Eurostat », le SYVICOL constate qu'elle n'est pas suffisamment claire pour l'établissement du RNBL.

D'abord, en effet, elle dispose qu'un bâtiment est « un ouvrage de construction couvert », puis elle énonce 4 critères en omettant de préciser si ceux-ci sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent tous être remplis, ou alternatifs. Pour lever le doute, le SYVICOL demande l'ajout de la conjonction « et » entre « c) peut accueillir des personnes » et « d) est adapté à la protection des personnes, d'animaux ou d'objets ».

Même ainsi clarifié, le texte laisse subsister des questions. Qu'en est-il par exemple de dépendances telles que des abris de jardin, des serres ou des carports ? Selon la compréhension du SYVICOL, ces constructions remplissent tous les critères fixés : il s'agit de constructions couvertes pouvant être utilisées séparément, conçues pour des besoins permanents (qui incluent « toute activité humaine »), qui peuvent accueillir des personnes et sont adaptés à la protection d'objets. A priori, elles seraient donc clairement à recenser. Mais, s'agissant généralement de dépendances de maisons d'habitation, figureront-elles au registre comme des parties de ces dernières ou comme des « bâtiments » autonomes ? Cette deuxième question est d'autant plus pertinente que les ouvrages en question sont souvent construits plus tard que la maison principale et font alors l'objet d'une autorisation de construire séparée, mais généralement sur la même parcelle cadastrale.

Des questions similaires se posent pour certaines constructions agricoles. Si une grange, une étable ou une porcherie remplissent sans doute les 4 critères, il existe également d'innombrables constructions légères à faibles dimensions, servant par exemple d'abri au bétail, qui se trouvent en pleine zone verte et pour lesquelles le Registre national des localités et des rues de l'Administration du cadastre et de la topographie ne fournit pas d'adresse. D'autres exemples sont des abris de chasse ou servant à des activités sylvicoles ou apicoles.

Finalement, on trouve aussi dans l'espace public des exemples de constructions pour lesquelles il faut se demander si elles devront figurer au RNBL ou non. Prenons les abris d'autobus, dont on ne contestera guère qu'il s'agit de constructions pouvant être utilisées séparément, qu'elles sont conçues pour des besoins permanents (le transport public), qu'elles peuvent accueillir des personnes et qu'elles

sont adaptées à la protection de ces dernières. Toutes les conditions pour les considérer comme des « bâtiments » sont donc de toute évidence remplies.

Si le SYVICOL insiste tellement sur ce point, c'est pour une double raison :

D'abord, nous y reviendrons, l'initialisation du registre représente une charge titanesque pour les communes. Afin qu'elle ait des chances de réussir endéans le délai prévu à l'article 21, il importe de limiter le RNBL aux catégories de constructions dont le recensement présente une utilité réelle, non seulement hypothétique, justifiant les efforts nécessaires. Pour revenir à l'exemple d'un abri de jardin, cette utilité semble fort douteuse.

Ensuite, il est indispensable pour l'intégrité et l'homogénéité du registre national que les communes puissent distinguer sans aucun doute les constructions qu'elles devront y faire figurer de celles qu'elles pourront négliger.

Si la définition prévue actuellement a été choisie parce que les auteurs estiment que toutes les constructions minimales mentionnées à titre d'exemples ci-dessus doivent figurer au registre, le SYVICOL s'y oppose au motif qu'elle est trop large et qu'elle oblige les communes à fournir des informations dont le besoin n'est pas établi.

Si, en revanche, les auteurs partagent l'avis du SYVICOL que les constructions mentionnées ne sont pas – ou pas toutes – à recenser, la définition est à rejeter comme étant trop imprécise, ne permettant pas aux communes de savoir, pour chaque construction analysée, si elle doit être recensée ou non.

Quoi qu'il en soit, le SYVICOL demande donc une adaptation de la définition du « bâtiment ». Il propose aux auteurs du projet de loi de se concerter avec le secteur communal afin de tenir compte des questions qui se posent dans la pratique et d'élaborer ainsi une définition plus adaptée. Si ces échanges en montrent le besoin, la rédaction d'un vadémécum plus explicite à l'attention des communes devrait en plus être envisagée.

Article 5. Données du registre national

En lisant l'article 5 concernant les données figurant au registre national ensemble avec l'article 12 énumérant les données figurant aux registres communaux, on retrouve des deux côtés « l'identificateur des bâtiments et des logements » et « les informations de référence ». Le registre national inclut en plus « les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12 ».

Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi l'article 5 mentionne l'identificateur et les informations de référence à côté des données des registres communaux, alors que ces dernières, selon l'article 12, se composent justement de ces mêmes informations. N'est-il pas suffisant d'indiquer que le registre national centralise les données de tous les registres communaux ?

Article 7. Responsabilité des données

L'article 7, alinéa 1^{er} dispose que les communes doivent utiliser pour la transmission des données au registre national les services informatiques mis à leur disposition par l'Etat. S'il est évident que le pouvoir central devra mettre en place les services informatiques pour la synchronisation entre les registres national et communaux, le SYVICOL s'interroge sur les outils servant à la gestion de ces derniers.

Actuellement, les communes utilisent différents logiciels pour le traitement de données relatives aux immeubles, tels que Gescom du SIGI et les applications spécifiques de la Ville de Luxembourg, des programmes servant à la gestion des autorisations de bâtir et différents systèmes d'information géographique. Ces outils sont importants pour la gestion interne et proposent des fonctionnalités ou permettent le traitement de données dépassant les besoins du RNBL.

Pour l'initialisation et la tenue à jour des registres communaux, il importe donc de créer des interfaces avec ces logiciels, plutôt que d'imposer aux communes d'encoder des données dans un outil uniforme spécifique – et surtout de ne pas essayer de remplacer les applications utilisées actuellement. Le but doit consister à assurer le respect du principe « once only » en évitant toute saisie de données en double, tout en laissant aux communes le choix des outils utilisés pour leur gestion interne.

A titre d'illustration, on peut de nouveau faire référence à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques : la mise en place du registre national des personnes physiques et du service de synchronisation des données des registres communaux n'a pas entraîné un

changement fondamental des logiciels de gestion des registres de la population au niveau des communes.

Afin d'atteindre cet objectif, le SYVICOL demande que les outils informatiques soient développés en étroite collaboration avec les acteurs du terrain. Il propose dès lors de mettre en place un groupe de travail *ad hoc*, comprenant des agents de communes de différentes tailles et des représentants des fournisseurs des principaux logiciels utilisés pour l'instant.

Ensuite, l'alinéa 2, première phrase, du même article attribue aux communes la seule et entière responsabilité pour toute inscription ou modification d'une donnée du registre, pour toute information communiquée à ce dernier ainsi que – a-t-il fallu le préciser ? – pour la conformité des données aux pièces justificatives.

Aux termes de l'article 10, cette responsabilité incombe au bourgmestre, car c'est lui qui est expressément chargé de la tenue du registre communal. Même si une délégation de cette mission à un ou à plusieurs agents communaux est prévue, cette dernière se fera toujours sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre.

Le projet de loi ne fournit pas de précisions sur la nature de cette responsabilité. Le SYVICOL constate cependant avec satisfaction que les auteurs n'ont pas suivi la voie dessinée par d'autres textes, qui créent des sanctions pénales frappant les autorités communales même en cas de fautes non intentionnelles commises dans le strict exercice de leurs fonctions.

Même si la responsabilité visée semble donc être de nature civile, elle n'est néanmoins pas à sous-estimer, vu la multitude d'utilisations possibles des données figurant dans le registre. Dans l'état actuel du projet de loi, la responsabilité de la commune risque d'être engagée chaque fois que n'importe quelle autorité étatique prend une décision administrative basée sur une donnée erronée figurant au RNBL, quelle que soit la source de cette erreur.

Le SYVICOL doit donc s'opposer fermement à ce que le projet sous revue établisse une responsabilité de plein droit à l'égard des communes, et ce pour les raisons suivantes :

Comme développé à l'endroit de l'article 15, il demande que l'initialisation et la tenue à jour du registre se fassent en profitant au maximum de données existantes. Dans ce cas, il n'est nullement justifié d'attribuer aux communes l'ensemble de la responsabilité pour ces données. Même si, comme le texte le prévoit actuellement, la seule source de données non communale restait l'Administration du cadastre et de la topographie, il serait incompréhensible pourquoi les communes seraient obligées d'endosser la responsabilité pour les données fournies par cette dernière. Pour le SYVICOL, il est évident que chaque administration devra être responsable des données qu'elle aura mises à disposition.

Ceci vaut également pour les données fournies par les propriétaires sur demande d'une commune en exécution de l'article 15, paragraphe 2, point 4°. Si une commune demande des renseignements au propriétaire d'un bâtiment, c'est parce qu'elle n'en dispose pas d'ores et déjà. Par conséquent, elle ne sera pas en mesure de contrôler les données reçues et ne pourra donc – conformément à l'adage « à l'impossible, nul n'est tenu » – en assumer la responsabilité.

Finalement, l'alinéa 3 dispose que « l'organisme », c'est-à-dire l'Administration du cadastre et de la topographie, valide les données transmises par les communes. Cette validation sous-entend un contrôle préalable, et il est dès lors incompréhensible qu'elle n'entraîne pas un transfert de responsabilité vers l'Administration du cadastre et de la topographie.

Pour les raisons ci-dessus, le SYVICOL demande la suppression pure et simple de la première phrase de l'article 7, alinéa 2. Si des problèmes liés à des données erronées se présentent ultérieurement, la responsabilité civile devra alors être recherchée selon les règles de droit commun. Ajoutons que la suppression de cette phrase n'affecterait en rien les missions et obligations des communes, qui ressortent clairement du chapitre 3 du projet de loi.

Le SYVICOL exige également la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2, selon laquelle la responsabilité des communes ne se limite pas aux données incluses dans le registre, mais vaut également pour les données manquantes à la fin de la période d'initialisation définie à l'article 21. Le SYVICOL rappelle qu'il n'est pas clair pour l'instant quelles seront précisément les données à fournir et les sources potentielles, et que nul ne peut dès lors, à ce stade, évaluer la possibilité ou non pour les communes de réaliser l'initialisation endéans le délai prescrit. Le projet de loi entend donc responsabiliser en amont les communes pour une tâche à réaliser dans le futur sous des conditions qui seront fixées par un règlement grand-ducal dont le projet n'est pas encore disponible. Aussi longtemps qu'il

est incertain que l'initialisation soit réalisable avant la fin de la période transitoire, le SYVICOL ne peut accepter une disposition qui attribue aux communes la seule responsabilité pour l'achèvement de ces opérations.

Article 11. Inscriptions au registre communal

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 11, les communes sont obligées d'inscrire sur le registre communal les bâtiments et les logements existants, ainsi que ceux soumis à autorisation de construire. On y retrouve la distinction entre la phase d'initialisation et la phase ultérieure de tenue à jour.

Concernant le recensement des bâtiments existants, aucune distinction n'est faite selon qu'ils sont dûment autorisés ou non. Pour les communes, il importe cependant d'éviter que l'inscription au registre d'un bâtiment existant mais non couvert d'une autorisation de bâtir en due forme n'entraîne une régularisation tacite de la situation d'illégalité dans laquelle ce bâtiment se trouve. Le SYVICOL propose donc de compléter le texte d'une disposition expresse en ce sens.

Le paragraphe 2 dispose que l'inscription d'un bâtiment au registre doit être effectuée par l'autorité communale dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire.

Le SYVICOL ne voit pas de nécessité pour un délai tellement court, alors qu'il peut s'écouler une année entière entre l'autorisation et le début des travaux² et qu'il n'existe aucun délai pour l'achèvement de l'ouvrage, une fois sa réalisation entamée de manière significative endéans le délai imparti.

En plus, l'enregistrement de l'autorisation peut prendre plus de temps que prévu par le projet en fonction de l'organisation interne des communes et des outils informatiques employés. Dans les petites et moyennes communes, le délai peut en outre être difficile à respecter en cas d'absence de la personne responsable.

Pour ces raisons, le SYVICOL demande à ce que l'article 11, paragraphe 2 soit modifié de sorte à prolonger le délai à trente jours.

Par ailleurs, le SYVICOL donne à considérer que les autorisations de bâtir sont, comme toutes les décisions administratives à caractère unilatéral, attaquables devant le Juge administratif par un recours en annulation pendant un délai de trois mois suivant la publication de la décision. La question se pose donc de savoir comment une annulation juridique d'une autorisation de bâtir est à traiter au niveau du registre. Le cas de la péremption de l'autorisation de bâtir à défaut de commencement des travaux endéans le délai légal devrait également être prévu.

Article 12. Données du registre communal

Voir les remarques à l'endroit de l'article 5.

Article 14. Informations de référence

L'article 14 énumère sommairement les données qui composent les informations de référence des bâtiments et des logements. Il renvoie à un règlement grand-ducal pour fournir les détails et préciser les modalités de saisie.

Ce règlement grand-ducal est actuellement en cours de rédaction et le SYVICOL a été consulté notamment dans le cadre de la définition des variables à recenser.

Lors des discussions au sein du groupe de travail, des conceptions très divergentes par rapport au contenu du registre, et notamment par rapport au nombre de variables, se sont dévoilées. Sachant que la difficulté de l'initialisation augmente corrélativement au nombre d'informations à recenser, le SYVICOL maintient sa position, plusieurs fois exprimée lors des réunions du groupe de travail, de créer un registre aussi « léger » que possible, ne comprenant que les données essentielles à côté de l'identifiant unique, qui permettra à son tour l'interconnexion du RNBL avec des bases de données ayant des finalités plus spécifiques existant ou à créer auprès des différentes administrations.

² Article 37, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « L'autorisation de construire est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire. »

Article 15. Sources de données

L'article 15 énumère – limitativement, selon la compréhension du SYVICOL – les sources pouvant être utilisées par les communes pour fournir les données de référence, en distinguant entre la tenue à jour et l'initialisation du registre.

Pour la tenue à jour, le paragraphe 1^{er} prévoit comme source principale les dossiers d'autorisation de construire des communes, dont les indications sont complétées par les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation. Une troisième source consiste dans des constats effectués lors de contrôles sur place par les autorités communales.

Le paragraphe 2, quant à lui, admet comme sources pour l'initialisation du registre « les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions », mais seulement « pour autant que disponibles ». Le SYVICOL ignore le degré de disponibilité de ces données. Ici aussi, il est clair que la plus grande partie des données devront parvenir des communes, et ce, comme pendant la phase de tenue à jour, sur base des dossiers d'autorisation de construire, mais en plus en provenance « de toute autre source d'information utile existant auprès des communes ». D'autres sources purement communales sont « les constats effectués lors de contrôles sur place » et « les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes ».

Ces dispositions appellent plusieurs remarques :

Tout d'abord, le SYVICOL s'étonne du fait que le texte n'admet, à côté de l'Administration du cadastre et de la topographie, aucune source de données non communale. Il contredit ainsi clairement les informations que le SYVICOL a pu tirer des échanges au sein du groupe de travail interministériel et des discussions animées par le LISER dans le but de définir les variables du RNBL. En effet, il a régulièrement été discuté dans ce cadre de plusieurs bases de données pouvant être exploitées pour l'initialisation et la tenue à jour du registre, comme par exemple le Registre des calculs et certificats de performance énergétique du Ministère de l'Énergie.

À côté des bases de données détenues par des administrations publiques, il importerait de s'intéresser également à celles gérées par certaines autres acteurs. En effet, il a été rapporté au SYVICOL que le Groupe Post et la société Creos Luxembourg s.a. disposeraient d'ores et déjà de leurs propres registres des bâtiments. Il s'agit sans doute de pistes prometteuses qui devraient absolument être explorées...

Le SYVICOL insiste donc à ce que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 15 soient formulés d'une manière plus large, de façon à ne pas interdire dès le départ que des données détenues par d'autres entités puissent être exploitées dans le cadre de l'initialisation et de la tenue à jour du registre.

Deuxièmement, quant aux constats effectués sur place, le SYVICOL rappelle qu'il n'existe aucune obligation pour les communes de procéder à des contrôles de chantier en l'absence d'indices laissant présumer une violation de la loi, de la réglementation communale ou des dispositions de l'autorisation de construire. De tels contrôles, notamment en ce qui concerne l'implantation des constructions, sont donc effectués de manière fort divergente d'une commune à l'autre.

Il lui importe d'insister à ce que le projet de loi sous avis ne change rien à ce principe et que les contrôles de chantier spontanés restent une pure faculté. Une commune qui aura indiqué fidèlement les renseignements contenus dans le dossier d'autorisation de bâtir ne saurait donc en aucun cas être rendue responsable – admettons que la responsabilité prévue à l'article 7 soit maintenue en dépit de l'opposition du SYVICOL – s'il s'avérait ultérieurement que les données figurant au registre ne correspondent pas à la réalité, à cause d'une mise en œuvre des travaux non conforme à l'autorisation.

Ensuite, toujours concernant les contrôles sur place, il faut distinguer entre la phase de tenue à jour et celle d'initialisation du registre. En effet, s'il ne fait aucun doute que les autorités communales ont le droit de vérifier l'exécution conforme des travaux qu'elles ont autorisés, elles manquent de moyens pour effectuer des visites de constructions achevées, surtout lorsqu'il s'agit de logements occupés. En effet, à défaut de dispositions légales spéciales, le droit de la propriété et le principe d'inviolabilité du domicile³ empêchent des visites domaniales par les autorités communales aux seules fins de récolter des données à insérer au registre.

³ Article 15 de la Constitution : « Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »

Dès lors, en l'état actuel du droit, un agent communal est certes libre de sonner à la porte d'une maison ou d'un appartement pour recueillir des renseignements, mais le succès de cette initiative dépend entièrement du bon vouloir de l'occupant.

Afin de faire de la visite des lieux par les autorités communales un moyen plus efficace, le SYVICOL propose de s'inspirer de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel. Celle-ci prévoit en effet un exercice comparable à celui de l'initialisation du RNBL, à savoir l'établissement, pour toutes les communes du Grand-Duché, d'inventaires du patrimoine architectural recensant les biens immeubles faisant partie du patrimoine architectural et qui sont susceptibles de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou de faire partie d'un secteur protégé d'intérêt national.

Dans le cadre de l'établissement de ces inventaires, l'article 23 de ladite loi donne aux agents de l'Institut national pour le patrimoine architectural le pouvoir de visiter un bien immeuble susceptible d'être inscrit à l'inventaire moyennant consentement écrit et préalable du propriétaire.

La loi va cependant plus loin, en prévoyant une visite sans l'accord du propriétaire sur autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble, soit lorsqu'il existe un risque de démolition ou d'altération du bien, soit, simplement, en présence d'indices permettant de conclure que le bien a un caractère authentique et remplit au moins un des critères justifiant son inscription à l'inventaire.

Le SYVICOL est d'avis que, si l'usage des moyens ci-dessus ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit de la propriété et au principe d'inviolabilité du domicile en matière d'inventorisation du patrimoine culturel, il devrait en être de même en ce qui concerne l'initialisation du RNBL.

Il rappelle encore une fois qu'il s'oppose à l'attribution, par l'article 7 du projet de loi sous revue, de toute la responsabilité pour les données du registre aux seules communes. Si cette disposition devait néanmoins être maintenue, le SYVICOL insiste à ce que ces dernières se voient attribuer des moyens efficaces leur permettant d'exécuter leurs obligations légales. En effet, si le propriétaire refuse, même sous la menace de l'amende prévue à l'article 18, de fournir les renseignements demandés par la commune, et si cette dernière, de son côté, doit assumer la responsabilité pour l'exhaustivité du registre, elle n'a d'autre choix que de procéder à un contrôle sur place.

Article 16. Autorisation d'accès

L'article 16 donne d'office un accès au registre à « toutes les autorités administratives ». Ce terme désigne, selon le commentaire de l'article, « les administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics ». D'autres entités peuvent y avoir accès selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL est surpris de cette ouverture très large du registre. En effet, même si ce dernier ne contiendra pas de données nominatives, certaines informations – l'adresse, notamment – permettent assez facilement d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble. Il ne se prononce cependant pas sur cette question, mais se réfère à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données.

Indépendamment de ceci, il lui importe de signaler une incohérence entre la disposition commentée et l'article 10, alinéa 2. Ce dernier, en effet, donne aux communes un accès au registre national limité par leur territoire et par « les finalités du traitement des données au registre national et au registre communal ». L'article 18, quant à lui, ne contient aucune restriction liée à la compétence territoriale des « autorités administratives », ni à la finalité du traitement de données.

Pour revenir aux entités visées au paragraphe 2, le SYVICOL regrette que le projet de règlement grand-ducal mentionné n'ait pas été joint au dossier. Il est d'avis qu'il sera difficile d'identifier en amont toutes les entités qui pourront dans le futur avoir un intérêt légitime à accéder au registre, ainsi que de définir les conditions et modalités précises de cet accès.

Dans ce contexte, la commission proposée sous I pourrait s'avérer utile. En effet, une des missions de cet organe consultatif pourrait consister à formuler des recommandations ou donner des avis sur les demandes d'accès, à l'instar de la commission du registre national prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Finalement, une question importante qui n'a pas été abordée du tout par le projet de loi est celle de l'accès du propriétaire aux données du registre qui le concernent. Aux yeux du SYVICOL, il serait indispensable de donner à toute personne physique ou morale la possibilité de consulter le registre sur les immeubles dont elle est propriétaire. Certes, le RNBL lui-même ne contiendra pas d'informations

sur le propriétaire, mais ce lien peut facilement être établi par la documentation cadastrale, à l'instar de ce qui est prévu pour la mise en œuvre de l'impôt sur la non-occupation des logements.

Dans la pratique, on pourrait imaginer que l'accès se fasse par le portail myguichet.lu, qui permet d'ores et déjà à toute personne, après authentification forte, de consulter ses propriétés foncières. En plus, il devrait être possible de demander des extraits auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

Outre l'intérêt évident pour la population, les communes profiteraient probablement d'un tel système dans la mesure où elles seraient rendues attentives par certains propriétaires à d'éventuelles erreurs.

Article 20. Modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

L'article 20 modifie l'article 5 de la loi susmentionnée de façon à inclure le futur identificateur du bâtiment et du logement parmi les informations stockées au registre national des personnes physiques. Le but consiste à faire l'interconnexion entre le RNBL et le RNPP et de savoir ainsi si un logement est occupé ou non et, dans l'affirmative, par qui.

Le SYVICOL constate cependant qu'une modification analogue n'est pas prévue à l'article 33 de la loi du 19 juin 2013, qui définit le contenu du registre communal des personnes physiques. Il est cependant indispensable d'inclure l'identificateur du bâtiment et du logement également dans le registre communal, car c'est au niveau des communes que la correspondance entre les logements et leurs occupants doit être établie. L'article 33 de la ladite loi doit donc être modifié de la même manière que l'article 5.

D'une façon plus générale, le SYVICOL s'étonne du fait que le projet de loi ne prévoit pas d'insérer l'identificateur numérique dans d'autres bases de données. Il rappelle qu'il y a lieu d'éviter de copier dans le RNBL des données existant dans d'autres bases, mais qu'il faut, au contraire, établir des interconnexions avec les registres contenant des données utiles pour le RNBL et vice-versa.

Il propose donc aux auteurs de profiter du groupe de travail interministériel pour dresser un inventaire de toutes les bases de données susceptibles d'être interconnectées avec le RNBL et, dans la mesure où le contenu de ces bases de données est fixé par des textes normatifs, de procéder aux modifications nécessaires de ces derniers.

Article 21. Dispositions transitoires relatives pour l'inscription des données par les communes

Cet article oblige les communes à inscrire au registre les données mentionnées à l'article 11, paragraphe 1^{er}, c'est-à-dire celles relatives aux bâtiments et aux logements existants aussi bien qu'à ceux dont les projets sont soumis à autorisation de construire, au plus tard le 1^{er} janvier suivant une période de trente-six mois à compter de la publication de la loi. Selon que la date de publication de la loi se situe au début ou à la fin de l'année, les communes disposeront donc d'une période transitoire plus ou moins longue.

Si ce délai est réaliste ou non dépend, d'une part, des données qui seront mises à disposition des communes par l'Administration du cadastre et de la topographie et, espérons-le, par d'autres acteurs, et, d'autre part, du nombre et de la complexité des informations à saisir. Faute de précisions sur ces deux variables, le SYVICOL n'est pas à même de se prononcer sur l'adéquation de la durée de la période transitoire au volume de travail que les communes devront accomplir.

Il importe cependant de souligner le fait qu'une des principales finalités du registre consiste à fournir des données pour la mise en œuvre du futur impôt sur la non-occupation des logements⁴. D'ailleurs, ce n'est sans doute pas un hasard que le délai d'entrée en vigueur des dispositions relatives à ce dernier est identique à celui prévu à l'article commenté, sous réserve que les deux textes soient publiés à la même date. Or, le principe d'égalité devant les charges publiques, qui résulte du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis* de la Constitution, ne permet l'utilisation des données à des fins fiscales que sous condition qu'elles soient parfaitement exhaustives et fiables, assurant ainsi que le même régime fiscal s'applique à toute personne dans la même situation. Autrement dit, il est

⁴ Le projet de loi n°8082 loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, déposé à la Chambre des Députés le 10 octobre 2022, qui fera l'objet d'un avis séparé du SYVICOL, prévoit à son article 43 un registre des logements non-occupés interconnecté notamment au registre national des bâtiments et des logements.

inconcevable que des propriétaires soient exemptés du paiement de l'impôt pour la seule raison que leur logement ne figure pas encore au registre.

Une solution pourrait consister à distinguer dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 14 entre les données indispensables à l'application de l'impôt, qui devront absolument être renseignées avant la fin de la période transitoire, et des données utiles, mais moins importantes, qui pourraient être indiquées endéans un délai plus long. Peut-être s'avérera-t-il même nécessaire de renoncer à certaines informations qui ne sont pas disponibles pour les bâtiments existants – il faut savoir que les communes ne disposent souvent pas de plans des constructions réalisées avant une certaine date et que, même si des plans existent, ils ne sont souvent disponibles que sur papier – et de ne demander ces informations que pour les nouvelles constructions dans la phase de tenue à jour du registre.

En ne prévoyant qu'un seul délai pour la saisine de toutes les informations, le SYVICOL doute que le projet de loi donne la flexibilité nécessaire au futur règlement grand-ducal pour prendre des dispositions en ce sens.

Article 22. Dispositions transitoires relatives à l'exactitude des données

L'article 22 met en place un mécanisme temporaire permettant aux propriétaires de bâtiments et de logements d'acter l'exactitude des données reprises au registre endéans le délai prévu pour sa mise en place – le texte fait référence à l'article 20, alors qu'il s'agit sans doute de l'article 21.

A première vue, il semble que ceci puisse se faire de l'initiative des propriétaires, alors qu'en réalité ce sont les communes qui devront saisir les propriétaires en leur envoyant un extrait des données, que ces derniers leur retourneront soit en confirmant l'exactitude du contenu, soit en joignant une demande de rectification.

Cette disposition soulève des questions quant à son articulation avec d'autres dispositions. En effet, pour le SYVICOL, l'envoi d'un extrait du registre pour validation à un propriétaire devrait être à considérer comme une demande d'informations au sens de l'article 15, paragraphe 2, point 4°, ce qui aurait pour conséquence l'applicabilité de l'article 18 qui sanctionne le refus de fournir les informations demandées endéans le délai prévu par une amende.

Cette analyse contraste cependant avec la formulation de l'article 22, paragraphe 1^{er}, qui emploie le verbe « peut » et donne ainsi à penser que la réaction à l'envoi de la commune soit une simple faculté. Le commentaire de l'article n'apporte guère d'éclaircissement en énonçant que « les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal ».

Etant donné que les communes auront besoin de toutes les données disponibles pour remplir leur mission d'initialisation du registre endéans le délai, et que la demande directe auprès des propriétaires peut être le seul moyen pour les obtenir, le SYVICOL demande de reformuler l'article 22, paragraphe 1^{er} comme suit :

« Endéans le délai prévu à l'article 21, les communes peuvent demander aux propriétaires de bâtiments ou de logements de valider les données reprises au registre communal en leur en transmettant un extrait. Les personnes visées sont tenues, soit d'acter l'exactitude des données en contre-signant l'extrait et en le retournant à la commune endéans le délai fixé par cette dernière, soit de signaler d'éventuelles erreurs.

Dans le deuxième cas, l'extrait est à retourner à la commune avec une demande de rectification des données, datée et signée par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial.

Toute demande de rectification doit être motivée et accompagnée de tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. Tout refus de rectification est motivé et notifié par la commune par simple lettre au demandeur. »

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 décembre 2022

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8086/03

N° 8086³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(9.2.2023)

Par lettre en date du 21 octobre 2022, Monsieur Henri Kox, Ministre du Logement, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique

L'objet du projet de loi

1. Afin de lutter contre la pénurie de logements, le projet de loi n°8082 vise la mobilisation de logements locatifs inoccupés en proposant l'introduction d'un impôt sur la non-occupation de logements (INOL).

2. Or, afin de pouvoir percevoir l'INOL, il faut d'abord identifier et enregistrer les logements inoccupés.

3. Tandis que de nombreux acteurs disposent déjà aujourd'hui de registres respectivement de statistiques sur le bâtiment existant, habité ou non habité au Luxembourg – le STATEC (sur base du recensement général de la population), le SIGI (sur base des autorisations de permissions de bâtir délivrées par les services communaux), l'Administration du cadastre et de la topographie, le Ministère de l'Energie (dans le cadre du registre des certifications de performance énergétique) – force est de constater que les différents registres ne sont pas interconnectés et affichent généralement des structures incohérentes à la suite des différences importantes qui existent au niveau des finalités, ainsi que des rythmes et des méthodes d'actualisation.

4. En dépit de l'existence d'une multitude de registres, l'attribution d'un numéro d'identification spécifique à chaque bâtiment et à chaque logement continue de faire défaut et complique, voire rend impossible l'interconnexion des différents registres et la perception efficace de l'INOL.

5. Afin de remédier à cette problématique, les auteurs du projet de loi proposent d'introduire 2 nouveaux types de registres : Les registres communaux des bâtiments et des logements et le registre national des bâtiments et des logements (RNBL).

6. En effet, l'introduction d'un RNBL ne permettrait non seulement la perception de l'INOL, mais constituerait également, de manière générale, une plus-value dans plusieurs domaines : fiscalité, aménagement et planification du territoire, statistique et recherche, administration, ...

Les registres communaux des bâtiments et des logements

7. L'objectif primaire du projet de loi sous avis est d'attribuer une identification unique alphanumérique (un numéro d'identification) à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment sis au Luxembourg. Chaque numéro d'identification ne peut exister qu'une seule fois et un seul bâtiment ou logement ne peut se voir attribuer qu'un seul numéro d'identification.

8. Etant donné que les communes sont le mieux placées pour enregistrer les bâtiments (et les logements) sis sur leur territoire communal, les auteurs du projet de loi proposent que chaque commune doit dorénavant obligatoirement établir et tenir à jour un registre communal des bâtiments et des logements situés sur son territoire communal.

9. À travers les services informatiques de l'Etat qui sont créés dans le cadre du projet de loi sous avis et mis à disposition aux communes afin d'assurer la cohérence entre les différentes banques de données, les données des registres communaux peuvent automatiquement être transmises au RNBL.

Le registre national des bâtiments et des logements (RNBL)

10. L'établissement de l'RNBL permet la centralisation homogène et univoque des informations à partir des registres communaux. L'administration du cadastre et de la topographie est chargée de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du RNBL (contrôle et validation des données, etc.).

11. Vu que l'initialisation des registres communaux et du RNBL nécessite un effort administratif considérable et prendra donc un certain temps, les auteurs prévoient un délai de 3 ans qui commence à courir le prochain 1^{er} janvier suivant la publication de la loi.

Les commentaires de la Chambre des salariés

12. Etant donné que notre Chambre a revendiqué à plusieurs reprises l'introduction d'un tel registre dont notamment dans le cadre de notre note sur la crise du logement¹, nous saluons évidemment l'initiative législative sous avis.

13. Or, à part de la nécessité d'introduire ce registre afin de pouvoir percevoir l'INOL, nous avons également proposé dans notre avis sur la réforme de la loi sur le bail à usage d'habitation² d'utiliser un registre national afin d'enregistrer pour tous les logements locatifs le capital investi, réévalué et décoté, le plafond de loyer qui en découle, ainsi que le loyer demandé et de promouvoir ainsi la clarté et la transparence dans la relation bailleur-locataire. Ainsi, le RNBL permettrait non seulement aux locataires et aux commissions des loyers de contrôler facilement la légalité du loyer demandé, mais il réduirait également dès le départ le nombre d'infractions, de litiges entre propriétaires et locataires et de sanctions. De plus, cette approche digitalisée permettrait d'ajuster le capital investi automatiquement en fonction du coefficient de réévaluation prévu par la loi (actuellement l'inflation générale des prix) et du degré de vétusté du bâtiment.

14. Toutefois, au vu du projet de loi sous avis, nous constatons que les auteurs ne prévoient pour le moment pas que le RNBL soit utilisé pour augmenter le degré de transparence en matière de plafonnement du loyer.

15. Etant donné qu'une meilleure protection des locataires est devenue incontournable en pleine crise du logement, nous proposons que le RNBL soit également utilisé dans ce contexte une fois que la loi sur le bail à usage d'habitation et la méthode de plafonnement des loyers soient réformées. Nous tenons également à souligner que le RNBL pourrait être utile pour introduire d'autres modèles en matière de plafonnement des loyers tel que le « Mietspiegel ». En fait, dans le cadre des amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, les auteurs ont souligné « *qu'un enregistrement systématique des loyers fait cruellement défaut au Luxembourg* »³ et qu'un régime similaire au « Mietspiegel » ne serait, par conséquent, pas envisageable. Etant donné que les deux projets de loi ont été élaborés par le même Ministère, nous sommes d'autant plus étonnés que les

1 Chambre des salariés (CSL), « Note de la CSL sur la crise du logement », 26 février 2020, 14, <https://www.csl.lu/de/downloads/publications/1972da7b1b>.

2 Chambre des salariés (CSL), « Avis III/61/2020 relatif au projet de loi portant modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil » (2020), 28, https://www.csl.lu/wp-content/uploads/2020/08/20201028_csl_avis_bailloyer.pdf.

3 Ministère du Logement, « Amendements gouvernementaux au projet de loi n°7642 portant modification de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil » (s. d.), 13.

auteurs du projet de loi sous avis ne proposent pas d'utiliser le RNBL pour finalement réaliser cet enregistrement systématique des loyers, statistique qui serait utile à plusieurs niveaux (recherche, relation bailleur-locataire, transparence, lutte contre la fraude fiscale, etc.)

Luxembourg, le 9 février 2023

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8086/04

N° 8086⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.2.2023)

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de créer, d'une part, un registre national des bâtiments et des logements et, d'autre part, des registres communaux des bâtiments et des logements à tenir par chaque commune afin de regrouper l'ensemble des bâtiments et des logements existant sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg en un seul registre homogène.

En bref

La Chambre de Commerce :

- salue le Projet qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du registre national des bâtiments et des logements ;
- estime que plusieurs améliorations pourraient être apportées aux dispositions du Projet ;
- regrette que les projets des règlements grand-ducaux apportant les clarifications n'ont pas été présentés ensemble avec le Projet ;
- estime que les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'impôt national sur la non-occupation de logements (INOL) ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre au défi du logement qui représente une urgence.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi n°8082 aussi appelé « *la réforme de l'impôt foncier* » que la Chambre de Commerce avise simultanément avec le Projet dans un avis séparé prévoit, *inter alia*, d'introduire un nouvel impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

La taxe communale sur les logements non-occupés, introduite en 2008 à titre facultatif dans le cadre du Pacte logement 1.0, n'ayant pas apporté les résultats escomptés, il est désormais proposé de la remplacer par un nouvel impôt national obligatoire. L'introduction de l'INOL est complémentaire à la réforme de l'impôt foncier ainsi qu'à l'introduction de l'impôt à la mobilisation de terrains et vise, comme l'indiquent les auteurs du Projet, à mobiliser les logements existants non habités afin de poser un frein à la spéculation et à la croissance des prix de l'immobilier et d'augmenter l'offre de logements sur le marché.

Au sens de l'article 44 du projet de loi n°8082 précité, un logement est considéré comme non-occupé principalement si aucune personne physique n'y est inscrite au registre national des personnes

physiques pendant une période de six mois consécutifs¹. La Chambre de Commerce renvoie plus spécialement aux observations formulées à cet égard dans son avis y relatif.

Le projet de loi n°8082 prévoit qu'une fois la non-occupation d'un logement identifiée par la commune, l'INOL s'élèvera à 3.000² euros par logement non-occupé pour la première année. Les années suivantes, l'impôt serait augmenté annuellement en fonction d'un facteur « *nombre d'années consécutives de non-occupation* ». En revanche, au-delà de 5 années consécutives de non-occupation, cette majoration ne s'appliquerait plus, faisant en sorte que le montant maximal annuel dû évoluerait seulement suivant l'évolution de l'indice annuel des prix de la construction si le logement n'était toujours pas occupé.

Afin de percevoir l'INOL, il est nécessaire de pouvoir recenser tous les bâtiments et les logements. Pour ce faire, le Projet propose la création, d'une part, des **registres communaux des bâtiments et des logements** tenus par chaque commune et, d'autre part, d'un **registre national des bâtiments et des logements** (ci-après le « RNBL »).

Il est prévu que chaque commune dispose de son registre communal des bâtiments et des logements situés sur son territoire qu'elle devra alimenter et tenir à jour. Y seront notamment à inscrire (1) tous les bâtiments et logements existants, de même que (2) tous les bâtiments et logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire. Le RNBL constitue ensuite la centralisation au niveau national des registres communaux qui seront synchronisés, faisant en sorte qu'il contiendra de façon uniforme les données des registres communaux de l'ensemble des communes du pays.

Dans la pratique, c'est l'Administration du cadastre et de la topographie qui attribuerait un numéro d'identification national, invariable, et unique et propre à chaque bâtiment et logement qui serait inscrit au registre national. La très grande partie du travail serait cependant à charge des communes, qui devraient alimenter les registres communaux avec tous les bâtiments / logements et leurs informations de référence relatives³. Selon le Projet, il incomberait également aux communes de transmettre ces données de leur registre communal au registre national. L'Administration du cadastre et de la topographie, chargé de la gestion et de la tenue du registre national, procéderait ensuite à un contrôle de conformité des données avant la validation respective, mais sans opérer un traitement additionnel des données transmises.

Comme précisé dans l'exposé des motifs, l'objectif principal du RNBL consiste à attribuer un numéro d'identification unique à tous types de bâtiments et à chaque unité de logement séparée faisant partie des bâtiments. Ceci permettra aux communes d'enregistrer leurs habitants non seulement sur une adresse de leur territoire, mais également dans un logement identifié grâce à son numéro d'identification national.

La Chambre de Commerce salue le Projet qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du RNBL. Dans le cadre des avis⁴ émis par le passé, elle avait en effet déjà constaté qu'à ce jour, il n'existe peu de statistiques fiables, homogènes et publiques au niveau communal et/ou au niveau national quant au nombre de logements vacants sur le territoire du Grand-Duché. Dans ce contexte, elle avait aussi noté que l'établissement de telles statistiques (publiques) constituait une voie à concrétiser en vue d'obtenir des données détaillées et fiables sur les conditions de l'offre de logements au Grand-Duché, également en vue d'accompagner les autorités publiques dans les prises de décisions futures dans le domaine de la politique du logement.

1 L'article 44 du projet de loi n°8082 prévoit aussi que :

« *Peuvent encore être présumés non-occupés les logements :*

1° *qui présentent un aspect extérieur délabré faisant présumer un défaut d'entretien ; ou*

2° *qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation au logement ; ou*

3° *dont la consommation de services en eau potable ou en énergie constatée pendant une période d'au moins six mois consécutifs est inférieure à une consommation minimale ; ou*

4° *pour lesquels aucune taxe pour la collecte publique des déchets n'est payée. ».*

2 Ce montant correspond à la « *valeur centrale* » que le projet de loi n°8082 arrête pour un logement non-occupé. Plus précisément, d'après son article 50, le montant de la valeur centrale sur la non-occupation de logements est un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

3 Ces informations de référence sont définies à l'article 14 du Projet.

4 Voir par exemple l'avis 5608RMX de la Chambre de Commerce par rapport au projet de loi n°7648 relative au Pacte logement 2.0.

Si la Chambre de Commerce accueille favorablement le Projet dans son ensemble, elle estime toutefois que plusieurs améliorations, telles que mentionnées dans le commentaire des articles ci-dessous, pourraient être apportées aux dispositions du Projet.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 3

L'article 3 du Projet prévoit les définitions et notamment celle du terme « *bâtiment* ». La Chambre de Commerce estime que cette définition devrait être précisée et s'interroge à cet égard quant à savoir si les points a) à d) de cette définition ne devraient pas être indiqués expressément comme cumulatifs. De même, il serait utile de préciser, tout au moins dans le commentaire de l'article, si cette définition inclut ou non les constructions dépendantes des maisons d'habitation tels qu'un abri de jardin ou une étable.

Concernant l'article 5

L'article 5 du Projet énumère les données inscrites au RNBL, à savoir (1) l'identificateur des bâtiments et des logements, (2) les informations de référence et (3) les données des registres communaux prévues à l'article 12 du Projet. Force est toutefois de constater que l'article 12 du Projet précise que les données inscrites aux registres communaux sont, d'une part, l'identificateur des bâtiments et des logements et, d'autre part, les informations de référence. Dans un souci de lisibilité du texte, la Chambre de Commerce propose de supprimer le point 3° de l'article 5 du Projet afin d'éviter le renvoi vers les données mentionnées aux points 1° et 2° de ce même article 5 du Projet.

Concernant l'article 8

L'article 8 du Projet précise que :

« *Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :*

- 1° la structure des identificateurs ;*
- 2° l'agencement du registre national ;*
- 3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;*
- 4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;*
- 5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. ».*

La Chambre de Commerce est étonnée que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait pas été soumis ensemble avec le Projet. Etant donné qu'il va contenir des informations très importantes concernant le contenu et le fonctionnement des registres, il serait opportun de pouvoir commenter les deux textes, législatif et réglementaire, ensemble.

Concernant l'article 11

L'article 11 du Projet prévoit que sont inscrits au registre communal (1) les bâtiments et les logements existants ainsi que (2) ceux soumis à une autorisation de construire⁵. Pour ces derniers, l'inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire. La Chambre de Commerce estime ce délai très court et propose de le prolonger à trente jours afin de permettre tant au contribuable qu'à la commune concernée d'effectuer toutes les démarches administratives nécessaires dans un délai raisonnable.

Concernant l'article 14

Les dispositions de l'article 14 du Projet traitent des informations de référence dont le détail sera précisé dans un règlement grand-ducal à venir. Comme dans le commentaire de l'article 8 du Projet,

⁵ Projets soumis à une autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

la Chambre de Commerce regrette que le projet de ce règlement grand-ducal n'ait pas été soumis ensemble avec le Projet.

Concernant l'article 16

L'article 16 du Projet donne un accès aux informations contenues dans le RNBL à « *toutes les autorités administratives* ». Comme précisé dans le commentaire de l'article, sont visés « *des administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics* ». De plus, un règlement grand-ducal (dont le projet est malheureusement également absent à ce stade) viendrait préciser les modalités des droits d'accès pour les entités autres que les autorités administratives.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce s'étonne de cette ouverture très large du RNBL. En effet, même si ce dernier ne contiendra pas de données nominatives, certaines informations – telles que notamment l'adresse – pourraient permettre d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un bâtiment ou d'un logement.

Elle se demande à cet égard s'il ne serait pas judicieux de limiter l'accès aux registres aux autorités administratives qui en ont besoin dans l'exécution de leurs missions légales, exhaustivement énumérées, ainsi qu'à toute personne qui démontre d'un intérêt légitime auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie, qui aura la charge de la gestion et de la tenue du RNBL.

Ensuite, la Chambre de Commerce estime que le Projet lui-même devrait nommer toutes les entités et les personnes qui auront accès au RNBL et que le règlement grand-ducal devrait uniquement préciser les modalités des droits d'accès des entités et des personnes prévues par le Projet.

Par ailleurs, l'article 10 paragraphe 2 du Projet donne un accès limité au RNBL au bourgmestre et à l'agent délégué, et ce dans les limites du territoire de leur commune et des finalités du traitement des données y contenues et de leur historique. La Chambre de Commerce se demande si ces deux articles (10 et 16) prévoient des dispositions contradictoires ou si l'article 10 vise la consultation et l'utilisation des données alors que l'article 16 vise uniquement la consultation des données. Il serait, aux yeux de la Chambre de Commerce, utile de clarifier ce point.

Finalement, l'accès du propriétaire du bâtiment ou du logement aux données le concernant contenues dans le RNBL ne semble pas être prévu dans le Projet. Il serait sans aucun doute utile de prévoir un tel accès à toute personne physique ou morale propriétaire d'un bâtiment ou d'un logement, d'une part, pour pouvoir consulter les informations concernant son bien et, d'autre part, pour pouvoir signaler les éventuelles erreurs et d'en demander la rectification.

Concernant l'article 18

L'article 18 du Projet prévoit quant à lui des sanctions pénales. Ainsi, toute personne qui refuse de fournir dans un délai prescrit les informations sur demande de la commune ou qui fournit intentionnellement des informations inexactes ou incomplètes est passible d'une amende de 251 euros à 2.500 euros.

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne fixe nullement le délai prescrit pour fournir les informations et suppose que ce délai sera fixé par chaque commune lors de sa demande d'information.

Dans un souci de sécurité juridique et compte tenu de l'amende pénale pouvant en résulter, la Chambre de Commerce exige que le Projet fixe un délai précis et raisonnable à respecter par les contribuables concernés afin de fournir les informations à la demande de la commune.

Concernant l'article 21

L'article 21 du Projet prévoit les dispositions transitoires. Ainsi, les communes doivent inscrire les informations dans leurs registres communaux jusqu'au 1^{er} jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de 36 mois après la publication de la future loi. Cela signifie que si la future loi est publiée en 2023, elle s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2027 (36 mois après une publication en décembre 2023 au plus tard, soit en décembre 2026 et le 1^{er} janvier suivant serait le 1^{er} janvier 2027). Si la future loi est publiée après le 31 décembre 2023, elle s'appliquera à partir du 1^{er} janvier 2028 (36 mois après une publication à partir du 1^{er} janvier 2024, soit en janvier 2027 et le 1^{er} janvier suivant serait le 1^{er} janvier 2028).

Au vu de ce qui précède, les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'INOL ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre immédiatement au défi du logement au

Luxembourg qui représente une urgence. Si la Chambre de Commerce comprend que des contraintes liées à la mise en œuvre administrative et informatique des registres communaux et du RNBL pourraient expliquer ces délais, elle regrette toutefois l'important délai engendré par le processus.

Elle recommande dès lors aux autorités de viser une entrée en vigueur aussi tôt que possible du Projet.

Concernant l'article 22

L'article 22 du Projet prévoit que « *chaque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente* ».

Le commentaire de l'article y relatif précise quant à lui que « *les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal* ».

Tout d'abord, la Chambre de Commerce constate que la référence à un délai prévu à l'article 20 du Projet est erronée étant donné que ce dernier ne prévoit aucun délai et propose par conséquent d'indiquer un délai à l'article sous revu.

Ensuite, la Chambre de Commerce se demande si les dispositions de l'article 22 du Projet constituent un droit ou une obligation. Ledit article 22 et son commentaire ne semblent pas être cohérents. Il serait dès lors judicieux de clarifier si une personne a la faculté ou le devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal et de préciser la teneur de cette faculté/obligation de collaborer pour des raisons de sécurité juridique évidentes.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8086/05

N° 8086⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DE L'ORDRE DES ARCHITECTES ET DES INGENIEURS-CONSEILS

(16.5.2023)

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
1. Considérations générales	1
2. Méthodologie	1
3. Avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements.	2
4. Conclusion	4

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'OAI salue le présent projet de loi qui vise à recenser les bâtiments et les logements du parc immobilier luxembourgeois par la création des registres communaux ainsi que du registre national des bâtiments et des logements.

De manière générale, et non uniquement pour l'exécution de mesures fiscales, on ne peut mener efficacement une politique du logement sans connaître précisément la situation du parc immobilier et locatif.

Au sujet du **projet de loi "connexe" n°7937** relative au logement abordable, l'OAI avait – dans son avis du 30 septembre 2022 – également accueilli *«favorablement la création du Registre national des logements abordables (RENLA) qui permet d'avoir une vue globale et transparente sur les demandes en logement et peut ainsi contribuer à une réalisation plus ciblée de typologies de logement»*.

En outre, dans le cadre du présent projet de loi sous revue, le registre des bâtiments et logement devrait aussi permettre de lutter contre les adresses fictives au Luxembourg.

*

2. METHODOLOGIE

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par le conseiller juridique de l'OAI.

*

3. AVIS SUR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi vise la création d'un Registre national des Bâtiments et des Logements, constituant un instrument indispensable, notamment pour appliquer l'impôt sur la non-occupation de logements prévu par le projet de loi de loi n°8082 sur l'impôt foncier.

Selon l'exposé des motifs, il s'avère « *que le bâtiment existant, habité ou non habité fait l'objet de nombreux enregistrements d'informations pour des finalités fort différentes. Or, ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification national unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres. L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment. Ces numéros sont déterminés de telle façon qu'un même numéro ne peut être attribué à plusieurs bâtiments ou logements et qu'un seul bâtiment ou logement ne peut se voir attribuer qu'un seul numéro* ».

Il est prévu que les numéros d'identification des bâtiments et des logements seront attribués et centralisés dans un **registre national** des bâtiments et des logements à partir des informations des registres communaux. Chaque commune tiendra également un **registre communal** de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux seront centralisées dans le registre national.

Comme l'indique les auteurs du projet de loi dans leurs commentaires, « *ce système d'information de référence a l'avantage de servir à plusieurs fins (statistiques, de recherche scientifique, de planification, administratives, d'autres tâches légales) énumérées par la loi* ».

L'article 11 du projet précise que « *sont inscrits sur le registre communal :*

1° les bâtiments et les logements existants ;

2° les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. »

Le champ d'application de la loi est *in fine* défini par la **notion de « bâtiment »** qu'il s'agit de recenser.

L'OAI observe que le SYVICOL estime que « *la définition du « bâtiment », qui détermine les constructions à recenser, est trop large et trop imprécise, et demande de la clarifier en dialogue avec les communes (art. 3) »*.¹

Selon la définition proposée dans le projet de loi sous analyse.

« *« bâtiment » : un ouvrage de construction couvert qui :*

a) peut être utilisé séparément;

b) a été conçu pour des besoins permanents, tels que l'habitat, le travail, la formation, la culture, le sport, ou pour toute autre activité humaine;

c) peut accueillir des personnes;

d) est adapté à la protection de personnes, d'animaux ou d'objets.

Les bâtiments n'ont pas nécessairement de murs. Il suffit qu'ils aient un toit et qu'une démarcation individualise le bâtiment.

¹ Voir avis du SYVICOL du 12.12.2022 (doc. Parl. 8086²) : « Parmi ces définitions, seule celle du « bâtiment » donne lieu à des remarques. En effet, bien qu'elle soit, selon le commentaire des articles, « inspirée de la définition Eurostat », le SYVICOL constate qu'elle n'est pas suffisamment claire pour l'établissement du RNBL. D'abord, en effet, elle dispose qu'un bâtiment est « un ouvrage de construction couvert », puis elle énonce 4 critères en omettant de préciser si ceux-ci sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent tous être remplis, ou alternatifs. Pour lever le doute, le SYVICOL demande l'ajout de la conjonction « et » entre « c) peut accueillir des personnes » et « d) est adapté à la protection des personnes, d'animaux ou d'objets ». Même ainsi clarifié, le texte laisse subsister des questions. Qu'en est-il par exemple de dépendances telles que des abris de jardin, des serres ou des carports ? Selon la compréhension du SYVICOL, ces constructions remplissent tous les critères fixés : il s'agit de constructions couvertes pouvant être utilisées séparément, conçues pour des besoins permanents (qui incluent « toute activité humaine »), qui peuvent accueillir des personnes et sont adaptés à la protection d'objets. A priori, elles seraient donc clairement à recenser. Mais, s'agissant généralement de dépendances de maisons d'habitation, figureront-elles au registre comme des parties de ces dernières ou comme des « bâtiments » autonomes ? Cette deuxième question est d'autant plus pertinente que les ouvrages en question sont souvent construits plus tard que la maison principale et font alors l'objet d'une autorisation de construire séparée, mais généralement sur la même parcelle cadastrale ».

Un bâtiment se présente isolément; dans le cas de structures reliées entre elles, il est séparé des autres unités par un mur coupe-feu s'étendant du toit à la cave. En l'absence de mur coupe-feu les constructions reliées entre elles sont considérées comme des bâtiments distincts si elles ont leur propre accès vers l'extérieur, leurs propres réseaux de distribution et de collectage et si elles sont utilisables séparément ».

Outre qu'il faudrait préciser – pour lever toute équivoque – que les critères susmentionnés sous a), b), c) et d) sont requis cumulativement (par l'adjonction de la locution conjonctive « et » entre ces critères), l'OAI observe que la définition est large et complexe (« *les bâtiments n'ont pas nécessairement de mur* », etc..).

L'OAI observe qu'en Suisse, où existe également de longue date un « Registre des bâtiments et des logements (RegBL) » géré par l'Office fédéral de la statistique (en étroite collaboration avec les services communaux ainsi qu'avec les services spécialisés de la Confédération et des cantons)², la notion de bâtiment semble définie de manière plus pragmatique.

Ainsi **en Suisse**, la notion de « bâtiment » est définie (sauf erreur), comme suit³:

« Un bâtiment est une construction immobilière durable couverte, bien ancrée dans le sol, pouvant accueillir des personnes et utilisée pour l'habitat, le travail, la formation, la culture, le sport ou pour toute autre activité humaine ; dans le cas de maisons jumelées, en groupe ou en rangée, chaque construction ayant son propre accès depuis l'extérieur et séparée des autres par un mur porteur vertical allant du rez-de-chaussée au toit est considérée comme un bâtiment indépendant ».

(cf. article 2 de l'Ordonnance sur le Registre fédéral des bâtiments et des logements).⁴

L'OAI estime *a priori* et à titre exemplatif cette définition de nos voisins Suisses comme étant plus satisfaisante, sans préjudice des éventuels enseignements à tirer auprès d'autres Etats membres de l'Union européenne qui disposent déjà d'une base de données nationale des bâtiments.

L'OAI estime que devraient essentiellement être visées par le Registre toutes les constructions immeubles par nature auxquelles un revenu cadastral peut être attribué au titre d'immeuble bâti (maisons d'habitation et villas, appartements, bâtiments industriels, commerciaux ou agricoles, murs mitoyens...), et les équipements industriels qui ont le caractère d'immeubles par nature.

L'OAI considère qu'il faudrait se focaliser sur les informations essentielles, afin d'éviter une mise en place et un "monitoring" excessivement complexes du Registre et trop consommateur de ressources administratives.

En conclusion, à l'instar du SYVICOL, l'OAI estime que la notion clef de « bâtiment », déterminant *in fine* le champ d'application de la loi, devrait être reconsidérée et affinée.

Par ailleurs, l'OAI note que ce nouvel outil servira également dans le cadre de la politique de lutte contre les logements vacants. Selon le projet de loi, un **logement non occupé**, « est un logement inscrit sur le registre des logements non-occupés et dont la non-occupation y est indiquée ».

Il appartiendrait au bourgmestre de « constater » l'état de non-occupation. Il existe une présomption de plein droit de non-occupation, à savoir lorsqu'aucune « personne physique » n'est inscrite au registre population depuis + de 6 mois.

L'on doit toutefois s'interroger. Quid des résidences secondaires ? Quid des locations de courte durée sans inscription au registre population ?

Au sujet de la **mise en place du registre**, l'OAI observe que, selon les commentaires du projet de loi, « *la phase d'initialisation du RNBL sera marquée par une charge de travail exceptionnelle pour les administrations communales. L'Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes* ».

L'OAI s'interroge également sur le profil des prestataires externes et regrette que la description précise des moyens à mettre en œuvre en termes d'affectation précise des ressources ne soit pas précisée dans le texte, étant relevé que selon l'avis du Syvicol « *l'initialisation du registre représente une charge titanesque pour les communes* » (doc. par. 8086,² avis du 12.12.2022).

2 <https://www.rsta.dij.be.ch/fr/start/themen/GWR.html>

3 Cf. Directive (Instruction) sur la saisie des bâtiments dans la Mensuration officielle et le Registre fédéral des bâtiments et des logements : Directive sur la saisie des bâtiments dans la mensuration officielle et le Registre fédéral des bâtiments et des logements. Version 1.1 | Publication | Office fédéral de la statistique (admin.ch)

4 https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2017/376/fr#art_2

Dans ce même esprit, et à l'instar de la Chambre de Commerce dans avis (doc. parl. N° 8086/04), l'OAI « regrette que les projets des règlements grand-ducaux apportant les clarifications n'ont pas été présentés ensemble avec le Projet de loi et estime que les délais de mise en œuvre du Projet et par conséquent de l'impôt national sur la non-occupation de logements (INOL) ne correspondent absolument pas à la nécessité de répondre au défi du logement qui représente une urgence ».

Quant à la mise en application de la loi, un certain pragmatisme doit prévaloir. A titre d'exemple, et l'instar du Syvicol, l'OAI ne comprend pas pourquoi le projet de loi exige l'inscription des nouvelles constructions au registre endéans un délai de seulement huit jours suivant l'autorisation de construire et revendique une prolongation de ce délai à trente jours (art. 11).

*

4. CONCLUSION

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 16 mai 2023

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente

Marc FEIDER
Vice-Président

Pierre HURT
Directeur

8086/06

N° 8086⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements

* * *

AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(9.5.2023)

1. Conformément à l'article 57.1.c) du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le « RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après la « Commission nationale » ou la « CNPD ») « conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement ».

L'article 36.4 du RGPD dispose que « [l]es États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement. »

2. Par courrier en date du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a invité la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n° 8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements (ci-après le « projet de loi »).

3. Il ressort de l'exposé des motifs que la création d'un registre national des bâtiments et des logements (ci-après le « registre national ») a été envisagée dans un premier temps dans le cadre de l'introduction d'un impôt spécifique visant les logements non-occupés¹. Ainsi, la perception de l'impôt sur la non-occupation de logements nécessite la création d'un registre national qui attribue un numéro d'identification national, invariable, unique et propre à chaque bâtiment et à chaque logement (ci-après l'« identificateur »). Les auteurs du projet de loi expliquent par la suite que la création d'un registre national « constitue une plus-value effective dans de nombreux domaines que ce soit à des fins statistiques, de recherche, de planification ou fiscales. Le registre servira ainsi à accomplir et à faciliter un grand nombre de tâches légales et administratives tant au niveau communal que national. Il aura encore une grande utilité au-delà de la seule identification des logements inoccupés. »

4. La Commission nationale comprend qu'il sera possible de relier les données relatives aux bâtiments et aux logements contenues dans les registres national et communaux à une personne physique identifiée ou identifiable, notamment par le biais de l'identificateur qui sera inscrit dans le registre national des personnes physiques (ci-après le « RNPP »)². Les informations figurant dans les registres

1 Projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements.

2 Article 20 du projet de loi.

national et communaux sont dès lors à considérer comme des données à caractère personnel³ dont le traitement est soumis au RGPD. Le présent avis limitera ses observations aux aspects du projet de loi ayant trait à la protection des données à caractère personnel.

*

I. REMARQUES LIMINAIRES

5. Il ressort de l'exposé des motifs qu'il existe, à l'heure actuelle déjà, une multiplicité de registres détenus par des organismes publics qui renseignent des informations en relation avec les bâtiments et les logements⁴. Les auteurs du projet de loi expliquent que « *ces registres ne disposent pas d'un numéro d'identification national unique par bâtiment et par logement permettant une identification précise de ces unités de logements et, le cas échéant, une interconnexion entre ces différents registres. L'objectif principal du registre est dès lors d'attribuer un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment* ».

6. Même si les auteurs évoquent la possibilité de procéder à une interconnexion de fichiers en ayant recours à l'identificateur nouvellement créé, la loi en projet ne contient pas de dispositions légales en ce sens. Le texte sous avis prévoit uniquement, en son article 20, la modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin de faire figurer l'identificateur parmi les données contenues dans le RNPP. C'est le projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements qui prévoit l'interconnexion notamment du registre national avec le RNPP dans le but de constater l'état de non-occupation d'un logement en vue de son imposition. La CNPD déplore à ce sujet de ne pas avoir été saisie pour avis lors du dépôt du projet de loi n° 8082. Elle envisage d'émettre un avis de sa propre initiative dans lequel elle examinera plus en détail les implications d'une telle interconnexion en matière de protection des données. Elle donne néanmoins d'ores et déjà à considérer que la mise en relation, voire l'interconnexion, de différents fichiers est susceptible de fournir une vue très détaillée sur les aspects relevant de la vie privée des individus.

7. Ainsi, le projet de loi sous avis ne semble fournir qu'un aperçu partiel de l'utilisation qui est envisagée d'être faite de l'identificateur. Il se pose notamment la question de savoir s'il est prévu de l'intégrer, par des projets de loi successifs, dans d'autres fichiers en vue de leur interconnexion. Pour que la Commission nationale puisse évaluer pleinement les implications que la création de l'identificateur est susceptible d'avoir en matière de protection des données, il aurait été utile que le projet de loi sous avis énumère clairement et précisément tous les fichiers qui seront concernés dans un avenir prévisible par cette mise en relation, voire interconnexion, ainsi que les finalités poursuivies.

8. En ce qui concerne les registres national et communaux créés par le projet de loi sous avis, la Commission nationale estime que le texte manque de précision quant à des éléments essentiels, comme par exemple les données ayant vocation à figurer dans les registres, les finalités poursuivies ou encore les éventuels destinataires, et se contente à de nombreuses reprises de renvoyer à des règlements grand-ducaux dont les projets ne lui ont pas été soumis. Il se pose dès lors la question de la conformité de la loi en projet avec les dispositions (supra)nationales consacrant le droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles.

9. L'article 8 de la Convention européenne des droits à l'homme garantit le droit au respect de la vie privée et familiale. Par ailleurs, les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») accordent à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale ainsi que le droit à la protection des données personnelles la concernant. Ces droits fondamentaux ne sont pas des prérogatives absolues puisque la possibilité d'une ingérence ou d'une limita-

³ Au sens de l'article 4.1) du RGPD

⁴ Le nombre de ces registres a vocation à augmenter encore avec la création prévue du registre national des logements abordables (projet de loi n° 7937), du registre des logements non-occupés (projet de loi n° 8082) ainsi que des registres national et communaux faisant l'objet du projet de loi sous avis.

tion est prévue tant par l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme que par l'article 52.1 de la Charte. Cette ingérence ou limitation peut être justifiée à condition qu'elle⁵ :

- soit prévue par une loi accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses répercussions, c'est-à-dire formulée avec une précision suffisante ;
- soit nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du principe de proportionnalité ;
- respecte le contenu essentiel du droit à la protection des données ;
- réponde effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

10. En outre, l'article 6.3 du RGPD prévoit une contrainte particulière liée à la licéité d'un traitement de données nécessaire au respect d'une obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement. Il résulte de cette disposition que :

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

a) le droit de l'Union; ou

b) le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement est soumis.

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

Le considérant 41 du RGPD énonce que cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme⁶.

De plus, le considérant 45 du RGPD précise qu'il devrait *« [...] appartenir au droit de l'Union ou au droit d'un Etat membre de déterminer la finalité du traitement. Par ailleurs, ce droit pourrait préciser les conditions générales du présent règlement régissant la licéité du traitement des données à caractère personnel, établir les spécifications visant à déterminer le responsable du traitement, le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement, les personnes concernées, les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées, les limitations de la finalité, la durée de conservation et d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal. [...] »*.

11. Dans son arrêt du 22 novembre 2022, la Cour de justice de l'Union européenne a rappelé les principes susmentionnés en jugeant que *« la mise à disposition de données à caractère personnel à des tiers constitue une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence »*⁷ Elle

⁵ Pour une analyse plus détaillée de ces conditions, voir délibération n°2/2021 du 4 février 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7425/09, point I.1.b).

⁶ V. en ce sens M. Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Promoculture Larcier, 2019, n°619. V. entre autres CourEDH, arrêt du 4 décembre 2015, Zakharov v. Russie, §§ 228 à 229 ; CourEDH, arrêt du 24 avril 2018, Benedik v. Slovenia, §§ 122 à 125 ; CJUE, arrêt du 22 juin 2021, Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), C-439/19, EU:C:2021:504, point 105 et jurisprudence citée.

⁷ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 39 et jurisprudence y citée.

a également souligné l'importance du caractère nécessaire et proportionnée d'une ingérence dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte⁸.

12. En droit interne, l'article 11.3 de la Constitution dispose que « [l]'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi ». Le Conseil d'État rappelle régulièrement que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle⁹. Il en résulte que l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi et que la loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. En prévision de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1^{er} juillet 2023, il est intéressant de noter que l'article 31 de la Constitution révisée dispose que « [t]oute personne a droit à l'autodétermination informationnelle et à la protection des données à caractère personnel la concernant. Ces données ne peuvent être traitées qu'à des fins et dans les conditions déterminées par la loi. » Aux termes de l'article 45.2 de la Constitution révisée, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ».

La Cour constitutionnelle a par ailleurs eu l'occasion de préciser que « [s]i, dans une matière réservée à la loi, l'encadrement législatif d'une attribution du pouvoir réglementaire au Grand-Duc peut, au-delà de la stricte disposition prévoyant la délégation de pouvoir, se dégager de l'ensemble des règles législatives pertinentes, il n'en reste pas moins que la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »¹⁰.

*

II. CHAPITRE 1^{er} – GENERALITES

13. L'article 1^{er} énonce l'objectif du projet de loi, à savoir « la mise en place d'un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements à des fins :

1^o statistiques;

2^o de recherche scientifique;

3^o de planification ;

4^o administratives ;

5^o d'accomplissement d'autres tâches prévues par la loi. »

En ce qui concerne les points 1^o et 2^o, il est à noter que l'article 89 du RGPD ainsi que les articles 63 à 65 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données s'appliquent aux traitements de données personnelles à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques¹¹. Les points 3^o à 5^o, quant à eux, sont rédigés de manière très vague, en termes de finalités, et ne permettent pas de savoir quelle utilisation concrète sera faite des données contenues dans les registres national et communaux.

⁸ *Ibid.*, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

⁹ V. notamment avis 60.250 du 22 mars 2022, doc. parl. n° 7578/01, p. 5 ; avis 53.322 du 12 juillet 2019, doc. parl. n° 7425/04, p. 9 ; avis 51.586 du 7 juin 2016, doc. parl. n° 6975/05, p. 4.

¹⁰ V. arrêt n°166/21 de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021.

¹¹ Pour une analyse plus approfondie, il est renvoyé à la délibération n°17/AV10/2023 du 3 mars 2023 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7996/07.

14. Selon l'article 2 du projet de loi, l'objectif énoncé à l'article 1^{er} est poursuivi par l'établissement des registres nationaux et communaux ainsi que par la création de services informatiques pour ces registres.

*

III. CHAPITRE 2 – REGISTRE NATIONAL

15. D'après le commentaire des articles, « [c]haque commune tient un registre communal de tous les bâtiments et des logements sis sur son territoire. Les données des registres communaux sont centralisées dans le registre national ». Le chapitre 2 du projet de loi a trait au registre national et contient notamment des dispositions relatives aux finalités et aux données ayant vocation à figurer dans le registre national.

1. Article 4

16. La notion de « finalité », c'est-à-dire l'objectif poursuivi par le traitement, occupe une place primordiale au sein du RGPD. Aux termes de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. De plus, d'autres principes prévus par le RGPD, tels que les principes de minimisation des données¹² ou de limitation de conservation¹³ s'apprécient au regard des finalités pour lesquelles les données sont traitées. Par conséquent, il est important que les finalités du registre national soient clairement définies dans le projet de loi.

17. Aux termes de l'article 4 de la loi en projet, les finalités du registre national sont les suivantes :

- « 1° l'identification unique alphanumérique des bâtiments et des logements, ainsi que l'enregistrement et la tenue à jour des données y relatives ;
- 2° la mise à disposition de données relatives aux bâtiments et aux logements ;
- 3° la préservation de l'historique de ces données conformément à l'article 1^{er} ;
- 4° la centralisation au niveau national des registres communaux des bâtiments et des logements. »

C'est plus particulièrement le point 2° qui soulève des interrogations de la part de la CNPD. Même si le projet de loi parle de « données relatives aux bâtiments et aux logements », il y a lieu de rappeler qu'il s'agit de données à caractère personnel dans la mesure où elles peuvent être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable¹⁴. Ainsi, il est à regretter que le texte du projet de loi reste muet tant sur les destinataires de la mise à disposition que sur les critères encadrant la mise à disposition. Ce n'est que dans le commentaire des articles que les auteurs du projet de loi fournissent quelques explications en indiquant que les données figurant dans le registre national « sont mises à disposition des administrations dans la mesure où elles contribuent à l'exécution de l'accomplissement de leurs missions légales, notamment en application des principes de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. »

18. Tel qu'expliqué aux points 11 et 12 du présent avis, l'accès à des fichiers et la communication de données personnelles à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée. Il s'agit partant, en vertu de l'article 11.3 de la Constitution, d'une matière réservée à la loi de sorte que le texte même de la loi en projet devrait définir, du moins quant aux éléments essentiels, les organismes susceptibles de recevoir communication des données personnelles figurant dans le registre national ainsi que les finalités pour lesquelles les données peuvent être communiquées.

¹² Article 5.1.c) du RGPD.

¹³ Article 5.1.e) du RGPD.

¹⁴ Cf. point 4 du présent avis.

19. Par ailleurs, la Commission nationale a du mal à saisir la raison pour laquelle il est fait référence, dans le commentaire des articles, à la directive (UE) 2019/1024 qui a été transposée en droit national par loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public. Ladite directive met l'accent sur les aspects économiques de la réutilisation des données détenues par le secteur public en ce qu'elle vise à stimuler l'innovation dans les produits et les services. A toutes fins utiles, il est renvoyé, pour un examen plus approfondi de la loi du 29 novembre 2021 sur les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public, aux avis que la CNPD a émis dans le cadre du processus législatif¹⁵.

2. Article 5

20. L'article 5 du projet de loi est censé énumérer et délimiter les catégories de données qui figureront dans le registre national. Pourtant, cette disposition se contente essentiellement de renvoyer aux « informations de référence » mentionnées à l'article 14 du projet de loi qui, quant à lui, renvoie à un règlement grand-ducal qui « précise le détail relatif aux informations de référence [...] ». Non seulement cette façon de procéder risque d'être contraire à l'article 32.3, lu ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution¹⁶, il est encore à regretter que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait pas été transmis à la CNPD. Il est dès lors difficile de savoir quelles données sont concrètement visées par les termes « statut » et « caractéristiques techniques » mentionnés à l'article 14 du projet de loi et, par conséquent, d'apprécier si le principe de minimisation consacré à l'article 5.1.c) du RGPD est respecté.

21. De plus, la Commission nationale se demande pourquoi le point 3° de l'article 5 renvoie aux « données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12 ». Ledit article 12 mentionne l'identificateur ainsi que les informations de référence. Or, ces données sont déjà visées par les points 1° et 2° de l'article 5.

3. Articles 6 et 7

22. Aux termes de l'article 6 du projet de loi, lu ensemble avec l'article 3.6°, l'Administration du cadastre et de la topographie (ci-après l'« ACT ») est « chargée de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national ». Cette disposition peut être interprétée en ce sens que l'ACT est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Or, d'après la compréhension de la CNPD, l'article 7 entend faire peser une certaine responsabilité sur les communes, ce qui pourrait donner à croire que l'ACT et les communes sont à considérer comme des responsables conjoints des traitements effectués par le biais du registre national, auquel cas l'article 26 du RGPD trouvera application.

23. À cet égard, il est à regretter que l'article 7 est intitulé « Responsabilité des données » alors que ce concept est étranger au RGPD qui ne connaît que la notion de responsable du traitement. Il y a lieu de rappeler que la notion de responsable du traitement joue un rôle important dans l'application du RGPD dans la mesure où elle détermine qui est responsable des différentes règles en matière de protection des données ainsi que la manière dont les personnes concernées peuvent exercer leurs droits¹⁷. La Commission nationale estime nécessaire que les auteurs clarifient les rôles des différents intervenants, tout en veillant à utiliser les notions et concepts existant en droit de la protection des données.

15 Délibération n° 1/2021 du 20 janvier 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7643/2 ; Délibération n° 28/AV23/2021 du 6 août 2021 de la Commission nationale pour la protection des données, doc. parl. n° 7643/8.

16 Voir les développements sous le point 12 du présent avis.

17 V. en ce sens: Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3., disponibles sous : https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr

4. Article 8

24. Selon l'article 8 du projet de loi, « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :

1° la structure des identificateurs ;

2° l'agencement du registre national ;

3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;

4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national;

5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. »

25. À l'instar de la Chambre de commerce¹⁸, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi alors qu'il est susceptible de contenir des renseignements importants concernant le contenu et le fonctionnement des registres. Par ailleurs, elle se demande si le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer des points pouvant le cas échéant être considérés comme essentiels ne serait pas contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution¹⁹.

*

IV. CHAPITRE 3 – REGISTRE COMMUNAL

26. Le chapitre 3 est relatif au registre communal dans lequel figureront les données relatives aux bâtiments et logements sis sur le territoire de la commune et qui alimente le fichier national.

1. Article 9

27. Selon l'article 9, dernier alinéa du projet de loi, « [d]ans les limites du territoire de la commune, les finalités sont les mêmes que celles prévues à l'article 4, points 1^{er} à 3 ». La Commission nationale réitère partant ses observations faites sous les points 16 à 19 du présent avis.

2. Article 10

28. D'après la compréhension de la CNPD, l'article 10 est le pendant, au niveau communal, de l'article 6 du projet de loi. Il se pose dès lors la question de savoir pourquoi les articles 6 et 10 n'utilisent pas une formulation identique. En effet, l'article 6 dispose que l'ACT est chargée « de toutes les opérations relatives à la gestion et à la tenue du registre national » tandis qu'il résulte de l'article 10 que le bourgmestre est chargé « de la tenue du registre communal ». Est-ce qu'il en résulte des différences quant aux missions de ces organismes ?

29. Il peut être déduit de l'article 10 que le bourgmestre, en tant que représentant de la commune, est à considérer comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. Il serait toutefois préférable que le projet de loi se prononce clairement sur la question de savoir quel organisme est à considérer comme responsable du traitement²⁰. L'article 10 du projet de loi prévoit encore la possibilité, pour le bourgmestre, de déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs agents délégués. La CNPD s'interroge sur le sens à donner à cette disposition. En matière de protection des données, c'est généralement l'organisme en tant que tel, et non une personne au sein de celle-ci, qui agit en tant que responsable du traitement au sens du RGPD. À supposer que l'intention des auteurs du projet de loi soit de désigner le bourgmestre comme responsable du traitement, la CNPD comprend que cette disposition ne vise pas le bourgmestre personnellement mais l'autorité administrative qu'il représente. Même si, dans les faits, une personne physique particulière est désignée pour veiller au respect des règles en matière de protection des données, cette

¹⁸ Doc. parl. n° 8086/04, p. 4.

¹⁹ Cf. point 12 du présent avis.

²⁰ Cf. points 22 et 23 du présent avis.

personne ne sera pas le responsable du traitement mais agira pour le compte de l'organisation²¹ Il en résulte que cette disposition peut être omise d'un point de vue protection des données.

3. Article 11

30. Aux termes de l'article 11 du projet de loi, « *[s]ont inscrits sur le registre communal :*

1° les bâtiments et les logements existants;

2° les bâtiments et les logements dont les projets sont soumis à autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ».

En ce qui concerne le point 2°, il y a lieu de s'interroger sur l'utilité d'inscrire des projets, et par conséquent d'attribuer un identificateur à des bâtiments et logements en projet, qui n'aboutiront le cas échéant pas parce qu'ils sont abandonnés pour une raison ou une autre. Par ailleurs, il existe une contradiction entre le paragraphe 2 de l'article 11 qui dispose que « *[l']inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire* » et le commentaire des articles selon lequel « *le point de départ de l'inscription est la demande d'autorisation formulée par l'administré* ».

4. Article 12

31. L'article 12 énumère les données ayant vocation à figurer dans le registre communal, à savoir l'identificateur et les informations de référence. La Commission nationale renvoie à ses observations faites au point 20 du présent avis.

*

V. CHAPITRE 4 – IDENTIFICATION DES BATIMENTS ET DES LOGEMENTS

32. Le chapitre 4 du projet de loi contient des précisions quant à l'identificateur, aux informations de référence et aux sources des données.

1. Article 13

33. Aux termes de l'article 13 du projet de loi, l'identificateur est attribué par l'organisme en charge du registre national, à savoir l'ACT. Or, cette disposition paraît être en contradiction avec les explications fournies par les auteurs dans le commentaire des articles selon lesquelles le registre national ne fait que centraliser les données figurant dans les registres communaux et que seules les communes peuvent enregistrer des données, dont notamment l'identificateur, dans les registres communaux²². Au regard de ces incohérences éventuelles, la CNPD regrette d'autant plus que le projet du règlement grand-ducal mentionné à l'article 8 et qui est susceptible de fournir des renseignements importants quant au fonctionnement des registres national et communaux ne lui ait pas été soumis ensemble avec le projet de loi.

2. Article 14

34. Cette disposition est censée définir les informations inscrites dans les registres national et communaux. Or, les termes utilisés, tels que « statut » et « caractéristiques techniques », sont vagues et ne permettent pas de savoir quelles données sont concrètement visées. Le dernier alinéa indique qu'un règlement grand-ducal précise le détail relatif aux informations de référence sans que le projet dudit règlement grand-ducal n'ait toutefois été transmis à la CNPD.

²¹ Comité européen de la protection des données (EDPB), Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD, p. 3 et 11, disponibles sous :

https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fr.

²² Doc. parl. n° 8086/00, page 9, ad article 2.

35. Par ailleurs, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les données figurant dans les registres national et communaux soulève la question de la constitutionnalité du dispositif. Il est renvoyé aux développements sous le point 12 du présent avis.

3. Article 15

36. Le paragraphe 1^{er} énumère les sources pouvant être utilisées par les communes pour la tenue à jour des registres communaux tandis que le paragraphe 2 énumère les sources pouvant être utilisées pour l'initialisation de ces registres. Aux yeux de la CNPD, il serait plus logique de traiter d'abord l'initialisation des registres communaux et ensuite leur tenue à jour.

a. Paragraphe 2

37. Aux termes du paragraphe 2, les communes peuvent recourir pour l'initialisation des registres communaux aux sources suivantes :

- « 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions, pour autant que disponibles ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ou toute autre source d'information utile existant auprès des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place ;
- 4° les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes. »

38. En ce qui concerne le point 1°, les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que les communes « peuvent déjà avoir accès aux données de l'[ACT] » sans toutefois préciser sur quelle base légale est fondé cet accès. La CNPD se trouve dès lors dans l'impossibilité de se prononcer sur la conformité de cet accès avec les dispositions du RGPD, et plus particulièrement le principe de limitation des finalités consacré à l'article 5.1.b).

39. Au vu de l'imprécision de l'article 14, le libellé du point 2° ne permet pas de savoir quelles données figurant dans les dossiers de construire sont inscrites dans les registres communaux. De plus, la formulation « toute autre source d'information utile existant auprès des communes » est trop vague et source d'insécurité juridique. Le projet de loi devrait définir de manière claire et précise quelles sources d'information peuvent être utilisées afin de garantir que l'application du dispositif soit prévisible pour les justiciables.

40. Quant au point 3°, la CNPD se demande si le projet de loi ne devrait pas encadrer les contrôles sur place que les communes peuvent effectuer, cela notamment au regard de l'article 15 de la Constitution consacrant l'inviolabilité du domicile et qui dispose qu' « [a]ucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit »²³. De plus, au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, il n'est pas possible de savoir quels seront concrètement l'objet et l'étendue de ces contrôles de sorte que cette disposition risque d'être contraire à l'article 11.3 de la Constitution.

41. Le point 4° encourt des critiques similaires. Au vu de l'imprécision de l'article 14 du projet de loi, les justiciables ne sont pas en mesure de savoir quelles données peuvent leur être demandées de la part des communes. De plus, l'article 18 du projet de loi sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. Il se pose dès lors la question de savoir si ces dispositions ne contreviennent pas au principe de spécification de l'incrimination qui est le corollaire du principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 14 de la Constitution²⁴.

²³ Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle le 1^{er} juillet 2023, ce principe sera consacré à l'article 21 de la Constitution.

²⁴ V. en ce sens : Avis 53.509 du Conseil d'État du 28 février 2023, doc. parl. n° 7475/06, p. 6.

b. Paragraphe 1^{er}

42. Le paragraphe 1^{er} a trait à la tenue à jour des registres communaux et dispose que les communes peuvent recourir aux sources suivantes :

- « 1° les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation ;
- 2° les dossiers d'autorisation de construire des communes ;
- 3° les constats effectués lors de contrôles sur place. »

La Commission nationale renvoie à ses observations sous les points 38 à 40 du présent avis.

*

VI. CHAPITRE 5 – AUTORISATION D'ACCES ET D'UTILISATION DES DONNEES INSCRITES SUR LES REGISTRES

43. La Commission nationale voit d'un œil critique l'article 16.1 selon lequel toute autorité administrative a accès au registre national. La création du registre national et l'accès audit registre constituent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données personnelles. En vertu du principe de proportionnalité consacré notamment par l'article 52.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, une telle ingérence doit être limitée au strict nécessaire²⁵. Ainsi, la CNPD demande de limiter l'accès au registre national aux autorités administratives qui en ont effectivement besoin dans le cadre de leurs missions légales qui devront être en lien avec les finalités des registres national et communaux²⁶.

44. En ce qui concerne les « entités autres que les administrations relevant de l'Etat et des communes »²⁷, les auteurs indiquent suivre une approche « open data ». Ainsi, l'article 16.2 dispose que « [u]n règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er}. » Premièrement, il se pose la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « entité » : sont visées exclusivement les personnes morales de droit privé ou également les personnes physiques ? Deuxièmement, le fait de déléguer au pouvoir exécutif le soin de déterminer les modalités des droits d'accès, sans fournir un quelconque encadrement au niveau de la loi formelle, risque d'être contraire à l'article 32.3, considéré ensemble avec l'article 11.3 de la Constitution²⁸. Troisièmement, la CNPD regrette que le projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'accès ne lui ait pas été soumis ensemble avec le texte sous avis de sorte qu'elle n'est pas en mesure de se prononcer.

45. Néanmoins, il peut être déduit du commentaire des articles que l'intention des auteurs du projet de loi est de conférer au grand public un accès aux informations figurant dans le registre national. La Commission nationale souhaite mettre en garde contre les risques qu'un tel accès représente en matière de protection des données. Plus particulièrement, il y a lieu d'attirer l'attention des auteurs sur l'arrêt du 22 novembre 2022 dans lequel la CJUE s'est prononcée sur l'accès de tout membre du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs²⁹. La CJUE a notamment rappelé que conformément à l'article 52.1 de la Charte et dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées aux droits consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui. En ce qui concerne le projet de loi sous avis, la CNPD se demande en quoi l'accès du grand public serait nécessaire pour répondre à un objectif d'intérêt général.

²⁵ V. notamment CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, points 63 à 65 et jurisprudence citée.

²⁶ V. les développements sous les points 16 à 19 du présent avis.

²⁷ Doc. parl. n° 8086/00, p. 12. Ad Article 16.

²⁸ V. point 12 du présent avis.

²⁹ CJUE, arrêt du 22 novembre 2022, WM et Sovim SA contre Luxembourg Business Registers, affaires jointes C-37/20 et C-601/20, point 46.

46. L'article 17 vise à refléter, d'après les auteurs, le devoir de collaboration des utilisateurs du registre en leur imposant de signaler à la commune et à l'ACT toutes les erreurs dont elles ont connaissance. La CNPD s'interroge sur la portée juridique de cette disposition : quelles sont les conséquences juridiques en cas de non-respect ?

*

VII. CHAPITRE 6 – DISPOSITIONS PENALES

47. L'article 18 sanctionne pénalement la méconnaissance des obligations imposées en vertu de l'article 15.2.4°. La Commission nationale renvoie à ses observations sous le point 41 du présent avis.

*

VIII. CHAPITRE 7 – DISPOSITIONS MODIFICATIVES

48. L'article 19 du projet de loi vise à modifier l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie pour préciser que la gestion du registre national fait partie des attributions de l'ACT. La CNPD renvoie à ses commentaires sous les points 22 et 23 du présent avis. Par ailleurs, elle se demande s'il ne serait pas utile d'utiliser les mêmes termes que l'article 6 du projet de loi qui mentionne également la tenue du registre national.

49. L'article 20 du projet de loi ajoute un dernier tiret à l'article 5.2.c) de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques afin d'indiquer que l'identificateur figure parmi les données mentionnées dans le RNPP. Il ressort de l'exposé des motifs que « *les communes inscriront les personnes physiques désormais [...] non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement* ». Afin de permettre aux services de la population des communes d'inscrire les personnes physiques dans le logement exact³⁰, ne faudrait-il pas prévoir, tel que suggéré par le Syvicol³¹, que l'identificateur figure obligatoirement sur un certain nombre de documents, comme par exemple les contrats de bail ou les actes notariés ?

*

IX. CHAPITRE 8 – DISPOSITIONS FINALES

50. L'alinéa 1^{er}, de l'article 22.1 du projet de loi dispose que « *[c]haque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente.* » La référence à l'article 20 étant erronée, la CNPD se demande si les auteurs visent le délai prévu à l'article 21. De plus, il n'est pas clair, aux yeux de la CNPD, qui peut acter l'exactitude. S'agit-il des propriétaires des immeubles ou les locataires sont-ils aussi visés ?

51. Les alinéas 2 et 3 de l'article 22.1 du projet de loi prévoient la possibilité d'adresser une demande de rectification à la commune territorialement compétente. Là encore, il n'est pas clair qui pourra formuler une telle demande. Par ailleurs, il y a lieu de noter que l'article 16 du RGPD confère à la personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement la rectification des données personnelles la concernant qui sont inexactes.

52. Aux termes de l'article 22.2 du projet de loi, « *[l]es données concernant l'historique des bâtiments et des logements qui sont à la disposition des communes sont reprises dans les registres communaux et dans le registre national.* » La Commission nationale se demande quelles données sont exactement visées et s'il s'agit d'autres données que celles mentionnées à l'article 14 du projet de loi. La Commission nationale estime que la loi en projet devrait clairement indiquer quelles données figureront dans les registres national et communaux.

30 V. également le principe d'exactitude énoncé à l'article 5.1.d) du RGPD.

31 Doc. parl. n° 8086/02, p. 3.

53. L'article 23 du projet de loi a trait aux voies de recours. Les auteurs du projet de loi expliquent dans le commentaire des articles que les inscriptions effectuées par la commune dans le registre communal constitue une décision administrative individuelle de sorte qu'elles sont susceptibles d'un recours en annulation devant le tribunal administratif. Sans vouloir se prononcer sur la qualification de décision administrative individuelle, la CNPD tient simplement à rappeler que cette disposition est sans préjudice du droit de toute personne concernée d'introduire une réclamation auprès de la CNPD si elle considère que le traitement de données à caractère personnel la concernant constitue une violation du RGPD³².

Ainsi adopté à Belvaux en date du 19 mai 2023.

La Commission nationale pour la protection des données

Tine A. LARSEN
Présidente

Thierry LALLEMANG
Commissaire

Marc LEMMER
Commissaire

Alain HERRMANN
Commissaire

³² Article 77 du RGPD.

8086/07

N° 8086⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

PROJET DE LOI

**relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(20.6.2023)

Par dépêche du 26 octobre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie et de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du SYVICOL, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 21 novembre 2022, 21 décembre 2022, 10 février 2023, 20 février 2023, 19 mai 2023 et 22 mai 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL ») ainsi que des registres communaux des bâtiments et des logements (ci-après « RCBLs »). D'après les auteurs, la création des RNBL et RCBLs s'inscrit dans le contexte général de la lutte contre la pénurie de logements telle qu'annoncée par l'accord de coalition 2018-2023 et en particulier dans le cadre du projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, au sujet duquel le Conseil d'État renvoie à son avis du 13 juin 2023¹. Ainsi, l'interconnexion du RNBL avec le registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques permettrait de constater l'état de non-occupation d'un logement qui est inscrit par le bourgmestre du lieu de la situation du logement dans le Registre des logements non occupés pour qu'ensuite l'impôt sur la non-occupation de logements puisse être fixé par les services de l'Administration des contributions directes. Toujours d'après les auteurs du projet de loi, le RNBL constitue encore une plus-value dans de nombreux autres domaines, que ce soit à des fins statistiques, de recherche ou de planification ou fiscales. Son objectif principal résiderait dans l'attribution d'un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparé à l'intérieur d'un bâtiment.

*

¹ Avis du Conseil d'État (N° CE 61.206) du 13 juin 2023 sur le projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements [...] (doc. parl. n° 8082⁵).

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article sous examen détermine les objectifs à atteindre par la loi en projet. Le Conseil d'État estime que ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi de sorte qu'ils n'ont pas à être rappelés dans un article. Étant dépourvue de valeur normative, la disposition sous revue est, dès lors, à omettre et l'intitulé du chapitre 1^{er} est à reformuler en conséquence.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

Dans le cas où les auteurs du projet suivent le Conseil d'État dans son observation relative à la suppression de l'article 1^{er}, la phrase liminaire de l'article sous examen est également à reformuler. Aux yeux du Conseil d'État, l'article sous revue ne présente pas non plus une valeur normative propre en ce qu'il se borne à faire un résumé des mesures qu'il s'agit de mettre en œuvre afin de poursuivre les objectifs de la future loi. S'ajoute à cela que les mesures figurant à l'article sous revue sont exposées au dispositif du projet de loi sous examen (cf. articles 4, 7 et 9), de sorte que l'article sous examen fait double emploi avec les articles concernés et peut être supprimé.

Article 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen comprend une série de définitions qui n'appellent pas d'observation particulière à part celle qui suit à propos du point 6°.

Point 6°

Pour ce qui est de la notion reprise au point 6°, et à l'instar de l'observation formulée au même titre par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de désigner l'Administration du cadastre et de la topographie par sa dénomination correcte et de remplacer à chaque reprise le terme « organisme » par celui d'« administration ».

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

L'objet de la disposition en projet est la détermination des finalités du traitement des données du RNBL. Le Conseil d'État suggère d'adapter l'intitulé ainsi que la phrase liminaire de la disposition en conséquence, étant donné qu'elle se réfère dans sa teneur projetée à la finalité du registre tout court. Bien que le Conseil d'État reconnaisse qu'en principe il n'est pas indiqué de prévoir une disposition spécifique lorsque les données et leur traitement prévus répondent aux missions que les différents acteurs se voient confiées par l'intermédiaire de la loi en projet, il résulte de l'analyse du projet de texte soumis qu'il ne donne que peu de détails sur les missions de l'administration ainsi que sur celles des bourgmestres.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les auteurs du texte ont omis de prévoir une autre finalité importante de traitement des données figurant au RNBL, à savoir celle de la détermination du débiteur d'impôt sur la non-occupation d'un logement. En effet, c'est le bourgmestre qui constate l'état de non-occupation d'un logement après interconnexion du RNBL et du registre national des personnes physiques tel que cela résulte de l'article 43, paragraphe 5, du projet de loi n° 8082 précité. Dès lors, le Conseil d'État suggère aux auteurs du texte de compléter la disposition sous avis en ce sens.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Articles 6 et 7 (5 et 6 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 3, point 6°.

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'État note que parmi les modalités d'exécution à déterminer par règlement grand-ducal, la disposition sous avis mentionne au point 5° la publication des données du RNBL. Le Conseil d'État tient à souligner que cette publication de données relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle²,

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A - n° 440 du 10 juin 2021).

l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Il appartient donc à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire de publication des données prévu au point 5° avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 8, point 5°, du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie, par ailleurs, quant à la question de l'accès au RNBL, dont les modalités doivent être fixées par règlement grand-ducal en vertu du même article 8, point 5°, du projet de loi, à ses observations et à son opposition formelle à l'endroit de l'article 16 du projet de loi.

Articles 9 à 14 (8 à 13 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue comporte l'énumération des sources qui peuvent être utilisées pour la tenue et pour l'initialisation des RCBLs. Afin de garantir une meilleure lisibilité de la disposition, le Conseil d'État suggère d'inverser les paragraphes afin que le paragraphe 1^{er} porte sur l'initialisation et le paragraphe 2 sur la tenue des registres communaux.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

La disposition sous revue réserve au paragraphe 1^{er} l'accès au RNBL « à toutes autorités administratives ». Au paragraphe 2, sont visées les « entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er} ». À ce titre, le Conseil d'État donne³ à considérer que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle⁴. Dans ce cas, l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi. La loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. Partant, la disposition sous avis ne satisfaisant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Articles 17 et 18 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 19 (18 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen a pour objet de charger l'administration du cadastre et de la topographie de la gestion du RNBL et de compléter en conséquence l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie par une lettre k). Le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « et la tenue » après les termes « la gestion ». En effet, en vertu de l'article 6 du projet de loi, l'Administration du cadastre et de la topographie n'est pas seulement en charge de la gestion du RNBL, mais également de la tenue dudit registre.

Article 20 (19 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue vise à compléter l'article 5, paragraphe 2, lettre e), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques par un tiret ayant la teneur suivante : « – l'identificateur du bâtiment et du logement au sens de l'article 13 de la loi du [xx] relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements ; ». Le Conseil d'État recommande de déterminer le bâtiment ou logement dont il s'agit et suggère à ce titre d'insérer les termes « dans lequel la personne physique a sa résidence habituelle ».

3 Avis n° 60.250 du Conseil d'État du 22 mars 2022 relatif à la proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

4 Avis n° 51.586 du Conseil d'État du 7 juin 2016 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. 6975⁵, p.4).

Articles 21 et 22 (20 et 21 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 23 (22 selon le Conseil d'Etat)

En ce qui concerne la disposition sous revue, le Conseil d'État signale que le recours en annulation y prévu constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle⁵.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

Il est signalé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Ceci vaut également pour les références à ces numéros. En outre, la référence à un premier point s'écrit sans l'ajout des lettres « er » en exposant. Partant, à titre d'exemple, il y a lieu d'écrire à l'article 9, alinéa 3 « points 1° à 3° ».

Il est signalé qu'il convient d'insérer systématiquement un point après le numéro d'article. À titre d'exemple, il y a lieu d'écrire « **Art. 13.** ».

Le Conseil d'État relève qu'il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Ainsi, à titre d'exemple, il y a lieu d'écrire « **Art. 18.** ».

Article 3

En ce qui concerne le point 7°, le Conseil d'État signale que la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 4

À l'intitulé d'article sous avis, il convient de remplacer le terme « au » par le terme « du ». Cette observation vaut également pour l'article 9.

Article 9

Il convient d'écrire à l'intitulé, « Finalités du registre communal ».

Article 15

Au paragraphe 2, point 1°, il est recommandé de supprimer les termes « , pour autant que disponibles » pour être superfétatoires.

Article 18

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Il y a dès lors lieu d'écrire « 251 à 2 500 euros ».

Article 19

À l'intitulé de l'article sous examen, il faut supprimer le point final.

Article 20

À la lettre k), dans sa teneur proposée, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

⁵ Avis du Conseil d'État n° CE 53.553 du 9 juin 2020 sur le projet de loi relative au patrimoine culturel (doc. parl. n° 7473⁶), p. 14.

Article 21

À l'intitulé de l'article sous revue, il convient de remplacer le terme « pour » par le terme « à ».

Il convient de remplacer le terme « par » après le terme « prévues » par le terme « à », pour écrire « prévues à l'article 11, ».

Il y a lieu d'insérer le terme « présente » avant le terme « loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

8086/08

N° 8086⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

relative aux registres national et communaux
des bâtiments et des logements

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(27.10.2023)

RESUME STRUCTURE

Le projet de loi sous avis a pour objectif de mettre en place un système de référencement dédié aux bâtiments et aux logements à des fins statistiques, de recherche scientifique, de planification, de gestion administrative. Il s'agit de créer un registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL ») directement alimenté par des registres des bâtiments et des logements créés au niveau communal. De cette manière, les autorités administratives disposent d'une base de données fiable et à jour couvrant l'ensemble des bâtiments et des logements existants sur le territoire national.

La Chambre des Métiers tient à saluer ce projet visant à recenser les bâtiments et les unités de logements séparées couvrant l'ensemble du territoire luxembourgeois, et ce, à la fois par la création des registres communaux et par le RNBL. Au-delà de la seule identification des logements inoccupés, la tenue de ces registres permettra en effet d'apporter une plus-value significative dans de nombreux domaines, tant en matière de recherche que d'aménagement du territoire, d'analyses statistiques, de planification ou encore de fiscalité. Il est vrai que cette démarche permettra non seulement d'apporter une harmonisation attendue des multiples sources et registres de données existants ne disposant que d'informations partielles, mais également d'accompagner les autorités publiques concernées dans les prises de décisions futures relatives à la politique du logement grâce à des données détaillées et fiables.

Or, la Chambre des Métiers estime que les registres ne seront opérationnels qu'à moyen terme, au mieux, et que cet instrument n'est donc pas utile pour faire face dans l'immédiat aux défis que connaît le secteur de la construction.

*

Par sa lettre du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis intervient à titre complémentaire du projet de loi n°8082 portant sur « la réforme de l'impôt foncier », pour lequel la Chambre des Métiers a rendu un avis séparé¹, et qui vise, entre autres, à introduire un nouvel impôt national sur la non-occupation de logements (ci-après l'« INOL »).

Par suite de l'impact insuffisant de la taxe communale sur les logements non-occupés introduite à titre facultatif en 2008, l'INOL a pour objectif de remplacer la taxe communale par un nouvel impôt national obligatoire sur la non-occupation de logements. L'INOL s'inscrit dès lors dans la réforme de

¹ Avis de la Chambre des Métiers du 24.7.2023 ; document parlementaire n°8082/06

l'impôt foncier et vise à mobiliser les logements inoccupés afin de contrer, d'après les auteurs du projet, la spéculation immobilière et accroître l'offre de logements.

Conformément à l'article 44 du projet de loi n°8082, un logement est défini comme non-occupé si aucune personne physique n'y a déclaré son domicile pendant une période de six mois consécutifs. La Chambre des Métiers renvoie aux observations spécifiquement formulées dans son avis concernant ce projet de loi n°8082.

Il est toutefois important de prendre note qu'une fois que la non-occupation d'un logement est constatée et confirmée par la commune, l'INOL est de 3.000 euros par logement non-occupé pour la première année, avec une augmentation annuelle basée sur la durée de non-occupation². Après cinq années de non-occupation consécutives, cette majoration ne s'applique plus et l'INOL n'évolue alors qu'en fonction de la progression de l'indice annuel des prix de la construction, si le logement reste toujours inoccupé.

Afin d'assurer la mise en application effective de l'INOL, le projet prévoit, à la fois la création de registres communaux des bâtiments et des logements, que d'un registre national des bâtiments et des logements, tant existants que pour des projets de constructions dont la demande d'autorisation de construire a été soumise. Chaque commune alimentera et actualisera son registre pour transférer les données au RNBL, qui synchronise *in fine* les registres communaux de l'ensemble des communes du pays. Selon le texte du projet de loi, le RNBL contiendra notamment les informations suivantes :

- l'adresse du bâtiment ou de l'unité de logement ;
- la date de construction du bâtiment ;
- la superficie du bâtiment et de chaque unité de logement ;
- le nombre de pièces dans chaque unité de logement ;
- le nombre de personnes habitant chaque unité de logement ;
- la catégorie de logement (p.ex. logement abordable logement privé, etc.) ;
- le statut d'occupation (p ex. occupé, vacant, en construction, etc.) ;
- les caractéristiques énergétiques du bâtiment.

Ces informations seront collectées auprès des registres communaux des bâtiments et des logements, qui seront constitués de façon uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Dans la pratique, il est indiqué que c'est l'Administration du cadastre et de la topographie qui attribuera un numéro d'identification unique à chaque bâtiment et unité de logement, et que les communes seront responsables de fournir et de transmettre ces données au registre national.

Comme précisé dans l'exposé des motifs, l'objectif principal du RNBL est donc de mettre en place un système d'information de référence dédié aux bâtiments et aux logements passant par l'attribution d'un numéro d'identification unique à chaque bâtiment et unité de logement séparée à l'intérieur d'un bâtiment.

La Chambre des Métiers se pose la question de savoir si ce processus d'attribution permettra par ailleurs une identification précise du nombre d'habitants par logement au sein de chaque commune, en les reliant à un logement précis grâce au numéro d'identification. Si tel serait le cas, la Chambre des Métiers estime utile que le projet de loi sous avis comporte des dispositions plus précises quant à la conformité avec les dispositions concernant la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD)³.

Si la Chambre des Métiers salue le projet visant à recenser les bâtiments et les unités de logements couvrant l'ensemble du territoire luxembourgeois, elle regrette que les projets de règlements grand-ducaux voués à apporter des précisions importantes quant aux modalités d'application dudit projet n'ont pas été présentées ensemble avec celui-ci.

2 Ce montant correspond à la « valeur centrale » telle qu'explicité par le projet de loi n°8082 pour un logement non-occupé. Il s'agit d'un montant forfaitaire par logement fixé à 3.000 euros (article 50), imputable en cas de constatation de la non-occupation d'un logement. Ce montant correspond à la valeur de 902,74 de l'indice annuel des prix de la construction.

3 Loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données ; et le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

De plus, la Chambre des Métiers déplore une nouvelle fois la longueur des délais de mise en œuvre du projet, *i.e.* de l'INOL, dont la vitesse d'implémentation effective ne permet en aucun cas de faire face dans l'immédiat aux défis actuels que connaissent les secteurs de la construction et du logement à travers le pays. Enfin, comme stipulé dans les commentaires, il est estimé que davantage de précisions ainsi que certaines modifications pourraient être apportées aux dispositions du projet.

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 8

L'article 8 dudit projet abordant les modalités d'application prévoit que :

« *Un règlement grand-ducal précise les modalités d'application de la présente loi en ce qui concerne :*

1° la structure des identificateurs ;

2° l'agencement du registre national ;

3° les informations de référence et les variables y relatives pouvant être répertoriées ;

4° les modalités de transmission des données des registres communaux vers le registre national ;

5° les modalités de validation, d'accès, de transmission, de tenue à jour et de publication des données du registre national. »

La Chambre des Métiers ne peut que constater l'absence dudit projet de règlement grand-ducal qui n'a pas été soumis ensemble avec le projet, alors que ce dernier est amené à contenir des informations primordiales relatives au contenu et au bon fonctionnement des registres. Il aurait été pertinent de pouvoir analyser et commenter ce projet de règlement grand-ducal en parallèle du présent projet. Ce faisant, ce dernier aurait gagné en transparence.

Ad article 11

Dans le cadre des bâtiments et logements soumis à une autorisation de construire au sens de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, l'article 11 du projet prévoit que : « *L'inscription doit être effectuée dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire. »*

Face au délai annoncé, la Chambre des Métiers estime que celui-ci est très court et représenterait des difficultés à respecter dans la réalité. Dès lors, une prolongation de ce délai à trente jours par exemple permettrait tant au bénéficiaire de l'autorisation de construire qu'à la commune concernée d'assurer un délai plus raisonnable afin d'effectuer toutes les démarches administratives nécessaires, ce d'autant plus que la construction d'un logement est une opération dont la réalisation nécessite un certain temps.

Ad article 14

A l'instar du commentaire émis à l'article 8 du projet, la Chambre des Métiers regrette que le détail relatif aux informations de référence, ainsi que les modalités de saisie comme précisées dans l'article 14 ne soient pas rendues disponibles en raison de l'absence du règlement grand-ducal qui devrait accompagner le projet.

Ad article 16

L'article 16 relatif à l'autorisation d'accès au RNBL dudit projet prévoit que (1) *ont accès au registre national toutes autorités administratives* et (2) *un règlement grand-ducal précise les modalités des droits d'accès pour des entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er}.*

La Chambre des Métiers s'interroge sur l'étendue de l'accès au RNBL accordée aux autorités administratives. Même en l'absence de données nominatives reportées aux registres, certaines données telles que l'adresse pourraient permettre d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un bâtiment ou d'un logement. Dès lors, il pourrait s'avérer judicieux d'établir des critères portant notamment sur une énumération exhaustive des missions légales de chaque entité ou personne dont l'accès au RNBL s'avère nécessaire et légitime dans l'exercice de leurs fonctions aux yeux de l'Administration du

cadastre et de la topographie. La Chambre des Métiers est d'avis qu'une énumération limitative et une identification forte de toutes les entités et personnes qui auraient accès au RNBL s'avèrent nécessaire.

Ad article 18

L'article 18 relatif aux sanctions pénales précise que toute personne refusant de fournir « dans un délai prescrit » les informations demandées par la commune ou que les informations fournies soient intentionnellement inexactes ou incomplètes, est passible d'une amende de 251 euros à 2.500 euros.

La Chambre des Métiers relève qu'aucun délai précis n'a été mentionné dans le projet quant à la réception des informations demandées. Par soucis de sécurité juridique et compte tenu du caractère pénal de l'amende, il est jugé indispensable par la Chambre des Métiers qu'un délai précis et raisonnable à respecter par les personnes visées soit fixé dans la loi.

Ad article 21

L'article 21 du projet prévoit que les communes ont jusqu'au « *premier jour du premier mois de janvier suivant l'accomplissement de trente-six mois depuis la publication de la loi* ». Deux cas de figures sont possibles :

- Si la future loi est publiée avant le 31 décembre 2023, elle sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2027, à savoir 36 mois après la publication en décembre 2023 au plus tard, soit en décembre 2026, et reportée au 1^{er} janvier suivant, à savoir le 1^{er} janvier 2027.
- Si la future loi est publiée après le 31 décembre 2023, elle sera applicable à partir du 1^{er} janvier 2028, à savoir 36 mois après la publication à partir du 1^{er} janvier 2024, soit en décembre 2027, et reportée au 1^{er} janvier suivant, à savoir le 1^{er} janvier 2028.

Dans cette perspective, la Chambre des Métiers est consciente de l'ampleur de la tâche, mais elle déplore les délais de mise en œuvre du projet, qui ne correspondent en aucun cas aux mesures d'urgence que requiert la situation actuelle pour faire face aux défis majeurs que rencontre le pays en matière de construction et de pénurie logement abordable.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 27 octobre 2023

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS