

N° 4922¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

relative à la publicité foncière et portant modification

- de la loi du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques;
- de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
- de la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(18.9.2003)

La Commission se compose de: M. Lucien WEILER, Président; M. Claude WISELER, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Alex BODRY, Emile CALMES, Lucien CLEMENT, Gusty GRAAS, Gast GIBERYEN, Norbert HAUPERT, Jeannot KRECKE, Jean-Paul RIPPINGER, Serge URBANY, Membres.

*

I. ANTECEDENTS ET TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le présent projet de loi a été déposé par M. le Ministre du Trésor et du Budget le 11 mars 2003.

Les chambres professionnelles suivantes ont émis des avis:

- Chambre de Commerce (6 mars 2002),
- Chambre des Employés privés (26 mars 2002),
- Chambre de Travail (7 mai 2002),
- Chambre des Fonctionnaires et employés publics (12 juin 2002).

L'avis du Conseil d'Etat date du 5 novembre 2002.

La Commission des Finances et du Budget a désigné M. le Député Claude Wiseler comme son rapporteur le 19 novembre 2002. Au cours de cette même réunion, la commission a procédé à l'examen du projet de loi et des avis. La commission a adopté deux amendements, soumis à l'avis complémentaire de la Haute Corporation. Suite à cet avis complémentaire (4 mars 2003), la commission a adopté un nouvel amendement lors de sa réunion du 10 mars 2003. Cet amendement a été avisé en date du 1er juillet 2003 par le Conseil d'Etat.

Le présent projet de rapport a été examiné et adopté par la commission le 18 septembre 2003.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Dans le cadre du projet informatique „publicité foncière“ engagé par le gouvernement et appelé à moderniser fondamentalement les procédures de gestion et de communication en matière de mutations immobilières, le présent projet de loi constitue une étape intermédiaire afin de régler à court terme certaines questions fondamentales préalables.

Il est, en effet, prévu d'élaborer un système informatisé avec trois intervenants principaux, à savoir les notaires, (ou, d'une manière générale, les „créateurs d'actes“, étant donné que, par exemple, l'Etat et certaines communes font des actes administratifs emportant mutation immobilière), l'administration de l'enregistrement et des domaines (AED) et l'administration du cadastre et de la topographie (ACT).

Le projet „publicité foncière“ prévoit un traitement informatique des procédures se rapportant aux mutations immobilières, une tenue à jour constante des données et un mode d'échange d'informations simple et efficace entre les différents acteurs.

A signaler toutefois, que l'administration du cadastre et de la topographie accuse pour le moment un certain retard dans la mise à jour de ses fichiers, retard qui freine l'exécution efficace d'opérations immobilières. Or, la mise à jour des données cadastrales constitue l'une des conditions essentielles pour le bon fonctionnement d'un système automatisé. Un programme d'action a été lancé par le gouvernement et l'administration compétente, avec l'objectif de mettre à jour la matrice cadastrale et le plan cadastral à la fin de l'année 2004.

Le présent texte n'a partant pas pour objet de tracer un cadre juridique complet en vue de garantir la réalisation de l'intégralité du projet de la „publicité foncière“, mais d'introduire, par contre, les dispositions indispensables pour la réalisation des premières étapes concrètes des travaux prévus.

Dans le cadre de la question de l'identification suffisante et précise des personnes et des biens dans la documentation hypothécaire, il faut constater que le système créé par la loi du 26 juin 1953 n'est plus adapté de nos jours, car il manque de précision et une identification sans faille des parties contractantes n'est pas absolument garantie.

Or, la loi du 30 mars 1979 a introduit pour chaque personne une identification numérique centralisée. Afin d'éviter une confusion de personnes qui est toujours possible du fait des homonymes et d'erreurs dans les actes d'état civil, il est donc proposé d'ajouter aux données personnelles des parties contractantes le numéro d'identité prévu par cette loi.

Un tel numéro est en effet attribué à chaque personne, résidente ou non, qui est inscrite sur un rôle d'une administration publique ou d'un établissement de sécurité sociale luxembourgeois, tenus par une disposition légale ou réglementaire d'employer ce numéro. Du fait que ce numéro est attribué par le Centre informatique de l'Etat, organisme central, et que le numéro est déterminé de telle façon qu'un numéro ne puisse être attribué à plus d'une personne et qu'une seule personne ne puisse se voir attribuer plusieurs numéros, une confusion entre deux ou plusieurs personnes est à exclure et revêt par conséquent une précision supérieure à la simple identification suivant l'état civil.

Il faut encore noter que le système d'identification par numéro est mieux adapté à une exploitation ultérieure dans le cadre du projet informatique, qui travaille essentiellement sur base de chiffres.

*

III. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES ET DU CONSEIL D'ETAT

La Chambre de Commerce formule des remarques au sujet des articles 1er et 8 (voir commentaire des articles ci-dessous), tout en approuvant le projet de loi dans sa globalité.

La Chambre des Employés privés approuve le projet de loi dans son ensemble, alors qu'il tend à participer au progrès informatique, et à aligner les administrations concernées aux méthodes de travail et de communication professionnelle communément employées. Il favorise en outre la liberté des transactions immobilières, en promouvant la transparence du marché immobilier, et garantit un échange rapide des informations. Cette chambre déplore seulement le manque de transparence dans la rédaction du projet.

La Chambre de Travail marque son accord au projet de loi élargé.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics approuve pleinement ces démarches puisqu'elles sont de nature à simplifier considérablement la vie de tous les acteurs impliqués, à savoir des particuliers concernés, des notaires et des agents publics qui ont à traiter les dossiers dont s'agit.

Le Conseil d'Etat n'a pas d'objection à formuler en ce qui concerne les intentions des auteurs du projet de loi, comme il s'agit d'un projet qui s'inscrit dans la sécurisation des transactions immobilières.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Le Conseil d'Etat analyse une objection soulevée par la Chambre de Commerce. En effet, cette dernière relève dans son avis la question de la compatibilité de l'article 1er du projet avec l'article 5 de la loi du 30 mars 1979. Cet article 5 dispose qu'il appartient au pouvoir réglementaire de déterminer les actes, documents ou fichiers qui utiliseront le numéro d'identité.

Le Conseil d'Etat n'est cependant pas de l'avis de la Chambre de Commerce. L'article 5 est réservé à l'usage administratif interne ou aux relations avec le titulaire du numéro. Or, l'usage dans des actes publics ne correspond pas à cette restriction, alors que ces actes peuvent être consultés par toute personne intéressée. Il faut par conséquent une loi pour autoriser l'emploi du numéro d'identité dans de tels actes.

Article 2

Aucune observation n'est formulée.

Article 3

Cet article étend le cercle des personnes qui peuvent avoir communication du numéro d'identité de la part du Centre informatique de l'Etat.

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose à juste titre un nouveau libellé qui étend les droits d'accès actuels à „tout créateur ou exécuteur d'acte translatif de propriété immobilière ...“. Or, il faut souligner dans ce contexte que la dernière phrase proposée par le Conseil d'Etat est plus restrictive que les termes de l'actuelle loi du 30 mars 1979, en ce qu'elle force également les services publics et établissements de sécurité sociale, jusqu'à l'heure actuelle autorisés de plein droit, à faire désormais l'objet d'un agrément par règlement grand-ducal. En vue de pallier à un retour en arrière qui n'est pas voulu par la commission, cette dernière entend préciser la dernière phrase du point b) de l'article 4 de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation note que le texte de l'amendement parlementaire ne reprend pas l'ajout proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la première partie du point b). Le Conseil d'Etat est cependant d'avis qu'il faut d'abord énumérer le cercle des personnes ayant un droit d'accès avant de préciser dans une phrase complémentaire que les questions de détail seront spécifiées par règlement grand-ducal.

La commission marque son accord avec le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Article 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'Etat propose d'enlever de l'énumération les notaires, car l'article 1er impose l'obligation d'indiquer le numéro d'identité et l'article 3 règle l'accès au répertoire. Contrairement à la Haute Corporation, la commission propose de maintenir les notaires dans la présente énumération, et ceci dans un souci de sécurité juridique.

Article 6

Cet article entend rendre l'administration de l'Enregistrement et des Domaines responsable du traitement des données à caractère personnel visées par le présent projet de loi.

Dans son avis, le Conseil d'Etat formule certaines questions ayant trait à la relation de ces dispositions avec la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Alors que le projet de loi „Publicité foncière“ respecte pleinement la philosophie et les dispositions de la loi du 2 août 2002 (voir notamment art. 2: définitions – responsable du traitement et traitement des données), la commission propose, pour des raisons de clarté, une version légèrement modifiée de cet article.

Dans son avis complémentaire, la Haute Corporation prend acte du fait que la commission tient compte de l'observation du Conseil d'Etat et précise l'étendue de la responsabilité de l'Administration

de l'enregistrement et des domaines. Selon le Conseil d'Etat, le texte amendé ne résout cependant pas le problème du conflit de compétence qui pourrait surgir entre l'Administration de l'enregistrement et des domaines et le Centre informatique de l'Etat que l'article 7 de la loi du 30 mars 1979 charge de toutes les opérations relatives à la détermination, à l'attribution et à la conservation du numéro d'identité, ainsi que de la gestion et de la communication des données du répertoire général. L'identification des parties incombant de toute façon aux officiers publics ainsi qu'aux créateurs et exécuteurs d'actes translatifs de propriété ou de constitution d'hypothèque, une responsabilité du fait de l'indication d'un mauvais numéro de matricule ne pourra en aucun cas rejaillir sur l'administration.

Au vu des arguments développés par le Conseil d'Etat, il semble en effet à la commission que la référence à la notion de „responsable du traitement“, définie par la loi du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, n'est pas pleinement appropriée dans ce contexte, étant donné que sa portée risque de dépasser le cadre des attributions de la seule administration de l'enregistrement et des domaines.

Le nouveau texte proposé par la commission souligne désormais davantage, que la gestion du système informatique de la publicité foncière sera confiée aux quatre intervenants principaux de la publicité foncière, dans le cadre de leurs attributions légales respectives (et ceci sans préjudice des obligations générales qui leur sont imposées par la loi susmentionnée du 2 août 2002, dont notamment à l'article 4). A titre d'exemple peut-on citer le cas de la protection des données contre la destruction accidentelle, qui reste de la seule compétence du Centre informatique de l'Etat.

Le fait de ne plus reprendre la référence au terme de „responsable du traitement“ dans le cadre du présent projet, permettra de garantir le plein effet de la loi du 2 août 2002 à l'égard de chaque administration ou officier public, et de résoudre le deuxième problème soulevé par le Conseil d'Etat, concernant la responsabilité du fait de l'indication d'un mauvais numéro matricule par un officier public.

Par l'effet du nouveau texte proposé, une discussion sur les responsabilités des différents intervenants dans le traitement ne risque plus de se produire, étant donné qu'elles ne changent pas. La gestion de la partie du système informatique confiée aux différentes parties vient seulement s'ajouter aux obligations légales existantes.

Compte tenu du principe de la gestion commune qui sera ancré au présent article, il conviendra de définir en détail les différents rôles dans la gestion de la publicité foncière. Il est partant proposé, qu'un règlement grand-ducal détermine davantage les fonctions des administrations, officiers publics et autres créateurs d'actes (entre autres par rapport à la commission nationale pour la protection des données, ainsi que par rapport aux autres intervenants de la publicité foncière) et définira les profils des utilisateurs à l'intérieur du système.

Si le Conseil d'Etat, dans son deuxième avis complémentaire, peut marquer son accord avec le texte proposé, il précise qu'il s'impose cependant d'ajouter également à l'article 6 aux administrations et aux notaires *les créateurs et exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque*, afin de régler la question de la responsabilité à l'égard de ces utilisateurs. Le Conseil d'Etat propose d'omettre le Centre informatique de l'Etat dans l'énumération, alors qu'il a reçu de par sa loi organique (cf. loi modifiée du 29 mars 1974, article 2) la mission de gérer les équipements électriques et électromagnétiques appropriés à l'accomplissement de sa mission. Son énumération à l'article 6 est donc superfétatoire. Les autres administrations et professionnels énumérés ne peuvent par conséquent être chargés de la gestion du système informatique et ceci même de façon partielle. Ils peuvent seulement devenir responsables des traitements qu'ils exécutent dans le cadre de leurs attributions respectives. Ils sont par conséquent à qualifier comme tels.

Sous réserve des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat approuve l'amendement proposé.

Le texte finalement adopté par la commission tient compte des arguments développés par la Haute Corporation dans son deuxième avis complémentaire.

Article 7

Sans observation.

Article 8 (du projet tel que déposé par le gouvernement)

La Chambre de Commerce propose de supprimer cet article, qui est superfétatoire. Selon cette chambre, la loi du 1er septembre 1988 est de toute façon applicable dans le cas d'une telle attribution erronée du numéro d'identité, sur base de son article 1er qui prévoit que „l'Etat et les autres personnes

morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement defectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée“.

Alors que le Conseil d'Etat rejoint l'avis de la Chambre de Commerce, la commission décide de s'y rallier également.

Article 8

Sans observation.

*

Au vu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi tel que reproduit ci-dessous:

*

PROJET DE LOI

relatif à la publicité foncière et portant modification

- **de la loi du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques;**
- **de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;**
- **de la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments**

Art. 1er.– Le paragraphe suivant est intercalé entre les points (9) et (10) de l'article 1er du titre 1er de la loi du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques: „(9bis) L'identification nominative des personnes est complétée, dans tous les actes pouvant donner lieu à transcription ou à inscription, par le numéro d'identité des personnes visées au présent article sous (1), (2) et (3), attribué suivant les dispositions de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.“

Art. 2.– Le premier paragraphe de l'article 4 du titre 1er de la loi du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques est modifié comme suit:

„(1) La rectification des erreurs ou omissions relatives aux prénoms, date et lieu de naissance, ainsi qu'au numéro d'identité prévu par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales visés à l'article 1er, pourra être demandée par tout intéressé dans les conditions prévues par la législation sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.“

Art. 3.– Le point b) de l'article 4 de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales est modifié comme suit:

„b) en tout ou en partie à

- 1) tout service public,
 - 2) tout officier public et tout créateur ou exécuteur d'acte translatif de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque,
 - 3) tout établissement de sécurité sociale luxembourgeois,
- dans la mesure où ces organismes ou personnes sont tenus, par une disposition légale ou réglementaire, d'avoir recours au numéro d'identité ou à d'autres données enregistrées au répertoire.

Un règlement grand-ducal déterminera les personnes sub 2) qui ont accès et les modalités d'accès au répertoire dans le cadre de leurs missions respectives.“

Art. 4.– L'administration de l'enregistrement et des domaines est autorisée à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales dans les fichiers alphabétiques des personnes tenus aux bureaux des hypothèques. La conversion des données et l'adaptation des fichiers existants au numéro

d'identité sont faites, au niveau des ressorts respectifs, sous les ordres des conservateurs des hypothèques. Les propositions de conversion individuelles sont livrées par le Centre Informatique de l'Etat sur base des banques de données existantes.

Art. 5.– L'administration du cadastre et de la topographie, les notaires et l'administration de l'enregistrement et des domaines sont autorisés, dans le cadre de leurs attributions respectives, à utiliser le numéro prévu par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales dans le traitement informatique des biens immobiliers situés sur le territoire national.

Art. 6.– L'administration du cadastre et de la topographie, l'administration de l'enregistrement et des domaines, les notaires, les créateurs et exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque, sont chargés, en tant que responsables du traitement dans le cadre de leurs attributions respectives, de la gestion du système informatique de la publicité foncière. Les modalités de fonctionnement et d'utilisation du système sont déterminées par règlement grand-ducal.

Art. 7.– Le point b) de l'article 5 de la loi du 9 août 1980 relative à l'inscription des testaments est remplacé par la disposition suivante: „b) la date et le lieu de naissance du testateur, son numéro d'identité prévu par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, ainsi que sa profession et son adresse ou domicile.“

Art. 8.– La présente loi entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

Luxembourg, le 18 septembre 2003

Le Rapporteur,
Claude WISELER

Le Président,
Lucien WEILER

