

N° 4922

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

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

* * *

*(Dépôt: le 11.3.2002)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (1.3.2002).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	3

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

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

Sur le rapport de Notre Ministre du Trésor et du Budget et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre du Trésor et du Budget déposera en Notre nom à la Chambre des Députés le 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.

Palais de Luxembourg, le 1er mars 2002

Le Ministre du Trésor et du Budget,

LUC FRIEDEN

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

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 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 tout service public, officier public ou 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 modalités d'accès au répertoire par les officiers publics dans le cadre respectif de leurs missions.

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 de l'enregistrement et des domaines est l'autorité publique responsable du traitement des données à caractère personnel visées par la présente loi.

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.– Sans préjudice des dispositions légales régissant la responsabilité personnelle des conservateurs des hypothèques, les dommages éventuels dus à une attribution erronée du numéro d'identité à une personne morale ou physique déterminée dans le cadre des opérations de conversion visées à l'article 4 sont couverts par la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques.

Art. 9.– La présente loi entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

EXPOSE DES MOTIFS

Considérations générales

Le présent projet de loi tend en ordre principal à régler à court terme certaines questions fondamentales préalables en vue de la réalisation du projet informatique „Publicité foncière“ engagé par le Gouvernement, appelé à moderniser fondamentalement les procédures en matière de mutations immobilières. Il est, en effet, prévu d'élaborer un système informatisé avec trois intervenants principaux, à savoir les notaires, (ou les *créateurs d'actes*, étant donné que 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), dont les rôles peuvent succinctement être décrits comme suit:

<i>Notaire</i>	<i>AED</i>	<i>AED-Hypothèques</i>	<i>ACT</i>
formalisation d'un fait juridique, p. ex. vente et donation immobilières, sur base de renseignements de l'AED et de l'ACT	perception d'un impôt, vérification acte/extrait de mutation destiné au cadastre	transcription, inscription, conservation des hypothèques, renseignements, publicité	documentation de la mutation dans les registres et plans, tenue à jour du fichier immobilier, extraits et renseignements

Une mutation immobilière constitue une opération administrative que l'on peut décrire comme „circulaire“: pour établir son acte, le créateur doit disposer de renseignements actuels de la part des conservateurs des hypothèques, du cadastre et, depuis la loi du 26 juin 1953, des communes. Le créateur d'actes doit donc, entre autres, recourir à des informations détenues par l'Etat (AED et ACT) et les communes.

Le fait juridique consigné par le créateur d'actes intéresse d'autre part vivement l'Etat: perception d'impôts, contrôle des données de l'acte avec l'extrait de mutation destiné au cadastre, transcription et inscription aux hypothèques, publicité hypothécaire et, finalement, documentation de la mutation sur les registres et plans de l'ACT.

Les opérations administratives une fois achevées, les nouveaux renseignements sont tenus à la disposition des créateurs d'actes en vue de transactions futures.

Le projet „Publicité foncière“ prévoit un traitement informatique des procédures, une tenue à jour constante des données et un mode d'échange d'informations simple et efficace entre les différents acteurs. On peut citer ici les consultations et échanges par réseau électronique ou Internet, dont les modalités devront être définies ultérieurement.

Pour le moment, l'administration du cadastre et de la topographie accuse 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 à la fin de l'année 2003.

Dès la mise à jour de ces données en fin 2003, le créateur d'actes pourra consulter l'identité du propriétaire et la désignation de la parcelle par voie d'accès au fichier Cadastre. Il n'aura donc plus besoin de se déplacer physiquement pour avoir son extrait, mais pourra l'imprimer dans ses bureaux moyennant le versement d'une taxe ou paiement de frais d'abonnement. De même, les données concernant les différentes situations hypothécaires pourront être consultées ou demandées *online* suivant des règles et modalités techniques à définir dans une deuxième étape. L'objectif est donc entre autres d'éviter aux usagers les déplacements, les files d'attentes aux guichets et d'offrir un meilleur service aux utilisateurs.

Le projet „Publicité foncière“ offrira donc aux différents intervenants des perspectives résolument modernes à l'instar de plusieurs pays européens qui se sont dotés ou qui sont en train de se doter de systèmes analogues. Il doit également permettre aux administrations de se moderniser et de revoir leurs procédures en fonction des exigences du monde moderne.

A souligner que le présent projet de loi n'a nullement l'ambition de définir un cadre juridique complet de la „Publicité foncière“, mais de prendre les dispositions préliminaires qui s'avèrent indispensables à court terme.

1) Utilisation du numéro d'identité prévu par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales

Comment identifier les biens fonciers et les personnes de manière fiable et univoque, propre à être traitée par voie informatique? Les développements ultérieurs de l'application informatique dépendent dans une large mesure de la réponse à cette question élémentaire de droit.

En ce qui concerne les biens fonciers, la question a été résolue du point de vue technique au niveau de l'administration du cadastre et de la topographie, la partie „Cadastre“ de la „Publicité foncière“ étant déjà en production. Il n'y a pas de données nominatives protégées pour des parcelles cadastrales, de sorte qu'il était loisible à l'ACT d'organiser l'identification des biens immobiliers sans trop de contraintes.

En ce qui concerne, par contre, les personnes physiques et morales, le problème des données nominatives se pose de toute évidence. Les principes énoncés par la loi du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques avaient pour but „de remédier à l'individualisation insuffisante et peu précise des personnes et des biens dans la documentation hypothécaire actuelle“ (circulaire administrative 220 du 28 décembre 1953).

Le législateur de 1953 avait réagi aux problèmes relatifs à l'individualisation insuffisante, en obligeant entre autres les créateurs d'actes à compléter ceux sujets à transcription ou à inscription, par l'indication des date et lieu de naissance des parties contractantes, ainsi que par leur prénom usuel. Le manque d'individualisation dans la désignation des personnes constitue l'entrave la plus importante à la sécurité juridique et à la liberté des transactions immobilières.

La certification d'après l'état civil ou d'après les livrets de famille des données essentielles concernant les personnes contractantes constituait une innovation importante et nécessaire. La preuve en est que les mesures prises en 1953 restent efficaces aujourd'hui et qu'il est inimaginable d'en réduire les effets d'une manière quelconque. Cependant, le nombre d'affaires à traiter a augmenté considérablement et l'outil informatique devient de plus en plus nécessaire pour garantir l'efficacité du système hypothécaire.

Rappelons que la responsabilité des conservateurs des hypothèques peut être engagée, suivant l'article 2197 du code civil, si une désignation inexacte l'incite, par exemple, à ouvrir des comptes hypothécaires différents pour un même individu. En cas de demande de renseignements, le danger existe que seul le contenu d'une seule situation hypothécaire soit livré, qui ne correspondra peut-être pas à la situation hypothécaire réelle. Il n'est pas difficile d'imaginer quelles conséquences peuvent être engendrées par des renseignements erronés ou incomplets.

Un traitement adapté aux moyens de l'ère informatique doit donc être réservé à l'identification sans faille des parties contractantes. Or, la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales dispose dans son article 2 que: „le numéro d'identité est à déterminer 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.“

L'Etat dispose donc d'un système performant d'individualisation des personnes, d'une base de données centralisée constamment tenue à jour, utilisée quotidiennement par de nombreux intervenants et gérée par le Centre Informatique de l'Etat.

Il semble préférable d'avoir recours à une partie des données du répertoire général des personnes plutôt que de créer, à côté du répertoire existant, des banques de données avec des clés différentes (numéro fiscal spécifique) avec tous les problèmes que cela peut engendrer en termes de coût/rendement et de compatibilité des données entre les différents fichiers.

Les administrations et services de l'Etat ayant sollicité l'autorisation d'utiliser le numéro d'identité sont bien conscients de l'utilité de ce fichier. Même la société nationale de contrôle technique a recours à ce numéro dans le fichier des véhicules routiers et de leurs propriétaires et détenteurs (créé pour le compte du Ministère des Transports, règlement grand-ducal du 2 septembre 1993).

Plus fondamentalement, il convient d'analyser la légitimité du recours au numéro d'identité dans les transactions immobilières. Rappelons ici que le droit à la propriété est un droit constitutionnel et que l'Etat a l'obligation d'organiser efficacement la jouissance de ce droit. Rappelons également que la loi actuelle du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans les traitements informatiques n'a pas pu suivre l'évolution de la technique et des habitudes d'utilisation de l'outil informa-

tique au point d'être „devenue quasiment inapplicable“ (citation de l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel).

La loi en projet définit comme suit les conditions futures de licéité et de légitimité du traitement des données à caractère personnel:

„Art. 4.– Qualité des données

Le responsable du traitement doit garantir que les données qu'il traite le sont loyalement et licitement, et notamment que ces données sont

- (a) *collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités;*
- (b) *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;*
- (c) *exactes et, si nécessaire, mises à jour; toute mesure raisonnable doit être prise pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées;*
- (d) *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées.*

(...)

Art. 5.– Légitimité du traitement

(1) Le traitement de données ne peut être effectué que si

- (a) *le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis, ou si*
- (b) *le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées, ou si*
- (c) *le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci, ou si*
- (d) *le traitement est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée, qui appellent une protection au titre de l'article 1er, ou si*
- (e) *le traitement est nécessaire à la sauvegarde de l'intérêt vital de la personne concernée, ou si*
- (f) *la personne concernée a donné son consentement exprès.*

Le présent projet de loi remplit les conditions décrites ci-devant, tant en ce qui concerne la qualité des données qu'en rapport avec la légitimité du traitement.

En effet, les transactions immobilières relèvent de l'exercice d'une mission d'intérêt public en ce qu'elles sont l'expression des libertés individuelles en général et de la liberté du commerce en particulier. L'indication du numéro matricule ou simplement des trois chiffres de contrôle ainsi que le recours au fichier national pour ce genre d'opérations poursuit une finalité déterminée, à savoir le renforcement de la sécurité juridique des transactions immobilières pour les parties contractantes, mais également pour les créanciers potentiels.

Les éléments à la base d'une législation future en matière de protection des données sont donc dès à présent pris en compte.

Il convient de remarquer que les fonctionnaires et officiers publics seront tenus d'insérer le numéro d'identité dans les actes pouvant donner lieu à transcription et inscription. Cette disposition ne s'applique pas aux réquisitions ayant trait aux actes et bordereaux transcrits ou inscrits. Les recherches hypothécaires pourront se faire comme par le passé, mais la généralisation de l'emploi du numéro d'identité conduira tôt ou tard à des recherches sur base de cette clé univoque, appelée pour l'instant à rester facultative pour les recherches (art 1.(14) de la loi du 26 juin 1953).

Finalement, il a été estimé nécessaire d'étendre les rectifications possibles sur base de l'article 4 de la loi du 26 juin 1953 au numéro d'identité à côté des prénoms, date et lieu de naissance. Le fichier des

personnes en matière hypothécaire pourra donc être adapté aux changements rares, mais possibles, dans le répertoire national. Pour assurer la cohérence des données, il est nécessaire d'opérer les rectifications en conformité avec les dispositions prévues par la législation sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, c'est-à-dire en adaptant le fichier qui sert de base aux transactions.

2) Communication du numéro d'identité et des autres données à certains officiers publics

Un deuxième aspect est l'extension à certaines catégories d'officiers publics de la communication du numéro d'identité, réglée par le point b) de l'article 4 de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

Les notaires devront à l'avenir avoir accès à certaines informations du répertoire national pour assurer la confection de leurs actes. Il s'agit en l'occurrence de la conséquence logique de l'obligation qui leur est imposée d'utiliser le numéro d'identité.

Etant donné que les officiers publics sont des agents dûment assermentés, une simple consultation des données essentielles comme le nom, le prénom, la raison sociale, le siège social, l'adresse, le lieu et la date de naissance ou de constitution et le numéro de contrôle sera autorisée dans des conditions à définir par règlement grand-ducal. Il faut également envisager le moyen de demander l'attribution d'un numéro d'identité à une personne physique ou morale et donc la création de données informatiques avant une transaction immobilière.

Les questions de détail, comme les conditions d'utilisation, la personne responsable, la surveillance de l'utilisation du fichier et la qualité des données à fournir seront spécifiées par voie de règlement grand-ducal.

3) Conversion du fichier EN_HYP au numéro d'identité

La base informatique sur laquelle fonctionnent les conservations des hypothèques est l'ensemble des banques de données figurant au centre informatique sous la désignation EN_HYP. Les enregistrements contenus dans cette banque de données sont conformes aux dispositions de la loi du 26 juin 1953.

Dès l'adoption du présent projet de loi, le Centre Informatique procédera à une extension du fichier EN_HYP, auquel sera ajouté le numéro d'identité. Il va sans dire que l'attribution des numéros d'identité est une tâche délicate et qu'il faudra s'entourer de toutes les précautions possibles pour que les numéros attribués correspondent bien à la personne visée, à défaut de quoi les renseignements hypothécaires pourraient s'avérer inexacts ou incomplets.

Il appartiendra au CIE et à l'AED d'instaurer une procédure de validation spécifique concernant l'attribution des numéros d'identité nationaux. L'outil informatique peut certes proposer, sur base des renseignements contenus dans EN_HYP (547.619 cases hypothécaires au 20 juin 2001) et par comparaison avec les données de l'outil RPNI, l'attribution du numéro matricule. La décision d'attribuer un numéro à telle ou telle personne morale ou physique devra toutefois, comme décrit ci-dessus, être prise par le fonctionnaire chargé de la reprise et non par l'outil informatique.

4) L'autorité responsable du traitement

L'administration de l'enregistrement et des domaines sera l'entité responsable du traitement des données personnelles en matière de „Publicité Foncière“. Elle est située au centre des procédures en matière de transactions immobilières et constitue dans un certain sens l'axe-pivot du futur système. La fiabilité et la cohérence des données étant essentielles, le fait de lui confier la tâche d'interlocuteur unique en matière de données personnelles relève d'une logique élémentaire (une seule notification à l'autorité de contrôle, gestion centrale de la sécurité du système, droit d'accès exercé auprès d'une entité unique clairement définie, définition et étendue du droit d'accès des intervenants ...). La désignation de l'autorité responsable est en accord avec les dispositions du projet de loi relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel et anticipe dans une certaine mesure l'adoption de ce texte.

5) Utilisation du numéro d'identité dans le fichier des testaments

Le problème de la désignation exacte des testateurs se pose depuis plusieurs années dans la banque de données y relative. Le fichier des testaments constitue une source de renseignements de première importance en matière de dévolution successorale et donc de transmission de biens immobiliers. Dans le cadre de la „Publicité Foncière“, ce sont les bureaux des successions de l'AED qui établissent les extraits de mutation à destination de l'ACT. L'extension des clés de recherche au numéro d'identité des testateurs aura un effet positif sur la vitesse d'exécution et le déroulement des procédures en matière de mutation cadastrale. Bien que des personnes privées puissent faire inscrire leurs testaments olographes et prendre des renseignements dans le fichier, les notaires constituent les principaux intervenants. L'article trois habilitant les officiers publics à consulter le numéro d'identité sous des conditions à définir par règlement grand-ducal, il n'y aura pas de difficultés pratiques pour la mise en oeuvre de cette innovation dès lors que le règlement en question sera adopté.

6) Responsabilité concernant les opérations de conversion

Etant donné que les conservateurs des hypothèques ont, d'une part, un intérêt vital et personnel direct à ce que les fichiers convertis correspondent entièrement au contenu de EN_HYP et qu'ils connaissent, d'autre part, mieux que quiconque les problèmes de désignation des personnes, il y a lieu de les charger personnellement de la validation des conversions de leur ressort.

Néanmoins, les opérations en question sont faites en ordre principal dans l'intérêt du fonctionnement efficace de la future „Publicité foncière“ et il n'est que logique que les conservateurs soient tenus indemnes de ces opérations qui dépassent le cadre de leur responsabilité légale.

