

**N° 5949<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS**

(1.9.2009)

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

\*

**1. CONSIDERATIONS GENERALES**

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

## 2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1*

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

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

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

### *Ad article 2*

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

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

### *Ad article 5*

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

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

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

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

### *Ad article 7*

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

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

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

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

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

#### *Ad article 9*

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

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

#### *Ad article 10*

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

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

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

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

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

#### *Ad article 11*

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

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

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

*Ad article 13*

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

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

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

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

*Ad article 15*

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

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

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

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

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

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

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

*Ad article 16*

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

*Ad article 17*

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

*Ad article 18*

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

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

*Ad article 19*

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

*Ad article 20*

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

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

*Ad article 21*

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

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

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

*Ad article 27*

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

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

*Ad article 30*

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

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

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

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

*Ad article 32*

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

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

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

Luxembourg, le 1er septembre 2009

*Pour la Chambre des Métiers,*

*Le Directeur,*  
Paul ENSCH

*Le Président,*  
Roland KUHN

