



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

NB,AT/YH

### **Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative et Commission des Pétitions**

#### **Procès-verbal de la réunion du 06 mars 2012**

#### **ORDRE DU JOUR :**

1. 6330 Projet de loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de
  - 1) l'article 104 du Code civil;
  - 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale;
  - 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
  - 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
  - 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003- Examen de la pétition n° 313 relative au projet de loi 6330

#### **Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative**

2. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 2 mars et du 15 juillet 2011
3. 6299 Proposition de loi modifiant
  - la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration,
  - la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et
  - la loi électorale du 18 février 2003
  - Désignation d'un rapporteur
  - Examen de la proposition de loi et des avis y relatifs
4. 6075 Projet de loi portant création d'un Centre de Communications du Gouvernement
  - Rapporteur : Monsieur Félix Eischen

- Evolution du projet

5. Divers

Uniquement pour les membres de la Commission des Pétitions

6. Pétition n° 311 pour la construction d'un mur anti-bruit sur la voie ferroviaire Luxembourg-Esch/Alzette en vertu de la directive européenne 2002/49/CE  
- Examen de la prise de position du Ministre

7. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)  
- Rapporteur : Monsieur André Bauler  
- Continuation des travaux

8. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 15 février 2012

\*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Gilles Roth, M. Serge Wilmes remplaçant M. Léon Gloden, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative  
M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Marcel Oberweis remplaçant Mme Christine Doerner, Mme Tessy Scholtes, membres de la Commission des Pétitions  
Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative  
M. Manuel Dillmann, Ministère d'Etat  
M. Carlo Assa, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative  
M. Pierre Zimmer, CTIE  
M. Jean-Marie Laures, Centre de Communication du Gouvernement  
M. Nicolas Bock, Mme Anne Tescher, Administration parlementaire

Excusés : M. Léon Gloden, membre de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Mme Christine Doerner, M. Félix Eischen, M. Serge Urbany, membres de la Commission des Pétitions

\*

Présidence : M. Norbert Hauptert, Président de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative  
M. Camille Gira, Président de la Commission des Pétitions

\*

1. **6330** **Projet de loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de**
- 1) l'article 104 du Code civil;**
  - 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale;**
  - 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;**
  - 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
  - 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

Examen de la pétition n°313 concernant le projet de loi 6330 relative à l'identification des personnes physiques

La pétition n°313 a été déposée par la Fédération des photographes professionnels en décembre 2011. Les photographes critiquent que la mise en vigueur du projet de loi 6330 dans sa teneur actuelle menacera leur existence dans la mesure où la prise des photos d'identité pour la carte d'identité incombe désormais aux communes.

Le projet de loi prévoit en effet l'introduction d'une carte d'identité électronique avec comme unique élément biométrique une photo d'identité numérisée. Comme pour les passeports, les photos seront prises par le personnel des bureaux de la population des communes. Si toutefois un Luxembourgeois souhaite mettre une photo prise par un photographe professionnel sur sa carte d'identité, il devra se rendre au guichet du CTIE spécifiquement ouvert pour les cartes d'identité.

M. le Président de la Commission des Pétitions reste critique à l'égard de cette disposition pour deux raisons :

- les photographes professionnelles se voient privés d'une proportion considérable de leur activité ;
- il y a un risque de surcharge pour les petites communes lesquelles devront désormais s'occuper des photos pour les passeports et pour les cartes d'identité.

*Explications de Mme la Ministre*

- L'objectif de charger les communes des photos d'identité est, dans un but de simplification administrative, d'offrir au citoyen la même procédure que celle en vigueur pour les passeports et ceci dans une seule démarche. De plus, le système est déjà en place et les administrations communales disposent des outils nécessaires.

- Le travail incombant à l'administration communale sera de la même envergure s'il s'agit de scanner pour chaque carte d'identité la photo qui a été prise par la photographe professionnel. La prise de la photo et la numérisation d'une photo nécessitent la même durée. A noter que le scanning est une manipulation complexe dans la mesure où la photo doit être retravaillée afin de répondre aux exigences pour les cartes d'identité.

- Si les photographes envoyaient les photos d'identité aux communes, ils devraient également transmettre des données personnelles, notamment le numéro de matricule, afin d'éviter toute confusion. Il y a un risque d'erreur non négligeable et l'employé communal devrait veiller à une association correcte de la photo au citoyen qui se présente au guichet.

- Pour des raisons de sécurité informatique, il n'est envisageable que la photo d'identité puisse être transmise par une clé USB.

- Aucun pays européen n'envisage d'utiliser exclusivement des photos prises par un photographe professionnel. Des systèmes mixtes existent cependant et de nombreux pays acceptent même des photos qui ne sont pas prises par un professionnel. A noter qu'en France une photo d'un photographe professionnel n'est pas requise de sorte que des cabines à photos se multiplient. Les photographes ont d'ailleurs déjà exprimé leur opposition à toute concurrence en matière de photos d'identité.

- Il ne sera pas défendu d'utiliser une photo d'identité du photographe professionnel pour la carte d'identité électronique. Il faudra cependant que le citoyen se rende au bureau du CTIE pour numériser sa photo.

- D'un point de vue technologique, la nouvelle carte d'identité se distingue fondamentalement de la carte d'identité actuelle. La nouvelle carte d'identité se base essentiellement sur des standards internationaux en matière de techniques de protection, mais également en matière de fonctionnalités offertes telles que l'authentification et la signature électronique. Les cartes d'identité sont à l'heure actuelle fabriquées par une société de droit privé belge, ce qui signifie que toutes les demandes de cartes d'identité ainsi que les documents finalisés doivent faire l'objet de transports sécurisés par une société de gardiennage. Les nouvelles cartes d'identité seront fabriquées au Luxembourg ce qui a l'avantage d'éviter le transfert de données, notamment biométriques, à une société de droit privé à l'étranger. De plus, le CTIE qui héberge désormais la chaîne de production des titres de séjours biométriques pourra réutiliser en grande partie cette chaîne de production pour les cartes d'identité.

- Mme la Ministre souligne encore que le premier projet de loi n°5950, lequel a été fusionné avec le projet de loi n°5949, prévoyait de transmettre la compétence de délivrance des cartes d'identité à des centres administratifs de l'Etat (à Luxembourg-Ville, Esch-sur-Alzette, Diekirch et Grevenmacher). Cette approche avait été choisie dans une optique de décharger les bureaux de la population des communes. Or, le SYVICOL s'était opposé à cette proposition dans son avis relatif au projet de loi 5949 (cf. doc. parl.5950/4). En effet, le SYVICOL déplore que le gouvernement ne se soit pas concerté avec le secteur communal avant d'envisager ce transfert de compétences qui va à l'encontre du principe de proximité et n'améliore pas la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens. Pourquoi vouloir transférer un service qui donne actuellement pleine satisfaction au citoyen usager vers le niveau régional et obliger les citoyens à parcourir des distances plus importantes pour effectuer cette démarche administrative? Le SYVICOL est d'avis qu'à condition de les doter de l'équipement nécessaire, les communes ne rechigneront pas à assumer les nouvelles tâches supplémentaires en relation avec les cartes d'identité électroniques permettant d'étendre l'offre en matière de service de proximité à leurs habitants et contribueront à l'amélioration de leur qualité de vie. Voilà pourquoi le projet de loi 6330 prévoit de nouveau que l'Etat délègue la délivrance des cartes d'identité aux communes.

### *Conclusion*

M. le Président de la Commission des Pétitions invite Mme la Ministre à examiner l'opportunité d'autoriser également les communes à numériser les photos d'identité tel qu'il est actuellement prévu pour le CTIE exclusivement.

Mme la Ministre estime que d'un point de vue technique cette option est envisageable. Elle propose d'analyser cette suggestion avec les autres ministères concernés, à savoir le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, ainsi que de consulter éventuellement les communes à ce propos.

M. le Président de la Commission des Pétitions précise en outre que l'obligation des communes de faire les photos d'identité ne se trouve pas dans le dispositif de l'article 12 du

projet de loi, mais uniquement dans le commentaire des articles. Qu'en est-il de la base légale de cette nouvelle charge obligatoire attribuée aux communes ?

Certains membres des commissions parlementaires appuient l'idée qu'il faudrait laisser la liberté aux communes d'opter soit pour la prise de photos d'identité, soit pour la numérisation des photos de photographes professionnelles. Cette solution serait par ailleurs favorable pour les photographes professionnelles qui ne perdraient pas leur part du marché.

---

### **Uniquement pour les membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative**

#### **2. Adoption des projets de procès-verbal des réunions du 2 mars et du 15 juillet 2011**

Les projets de procès-verbal sous objet sont adoptés.

#### **3. 6299 Proposition de loi modifiant**

- **la loi modifiée du 27 mars 1986 fixant les conditions et les modalités selon lesquelles le fonctionnaire de l'Etat peut se faire changer d'administration,**
- **la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat et**
- **la loi électorale du 18 février 2003**

- *Désignation d'un rapporteur*

- *Examen de la proposition de loi et des avis y relatifs*

M. Boden est nommé rapporteur de la proposition de loi 6299, dont il expose ensuite les éléments essentiels (cf. commentaire des articles du document parlementaire 6299). Il présente également succinctement les divers avis (cf. documents parlementaires 6299<sup>1</sup> et 6299<sup>2</sup>), en examinant plus en détail celui du Conseil d'Etat (document parlementaire 6299<sup>3</sup>).

Il signale ainsi la menace d'opposition formelle de la part du Conseil d'Etat pour « toute mention qui laisserait entendre que la Chambre des Députés n'est pas comprise dans la notion plus générale « Etat » ou qu'elle serait comme un Etat dans un Etat ».

La Haute Corporation n'accepte pas non plus l'intervention du Bureau de la Chambre des Députés dans le cadre de la Commission de contrôle chargée d'aviser la demande de changement d'administration d'un fonctionnaire, en la qualifiant de « disproportionnée ». Elle considère ainsi que les intérêts de service de la Chambre seront parfaitement préservés par la présence de son Secrétaire général dans cette Commission.

M. le Rapporteur propose de suivre le Conseil d'Etat et de supprimer par conséquent le point 2 de l'article 1<sup>er</sup>.

Pour ce qui est de l'article 2, le Conseil d'Etat propose d'écrire « les fonctionnaires de l'Administration parlementaire » et non pas « les fonctionnaires de la Chambre des Députés », afin de « maintenir autant de conformité que possible entre les fonctionnaires des différentes institutions constitutionnelles », la terminologie utilisée pour les fonctionnaires au service du Gouvernement étant en effet celle de « les fonctionnaires de l'administration gouvernementale ». M. Boden propose que la Commission se rallie encore une fois au texte précité.

Enfin, en ce qui concerne l'article 3, le Conseil d'Etat considère que ce texte peut être supprimé, vu que l'incompatibilité qui y est visée est déjà couverte par l'art. 129 (1) de la loi électorale, vue qui est de nouveau partagée par le rapporteur.

Ce dernier se demande encore ce qui advient lorsqu'un fonctionnaire parlementaire est élu au niveau communal, la réponse étant que cette éventualité est couverte par la loi communale. M. Boden se propose de donner cette précision dans le commentaire des articles de son rapport.

M. le rapporteur se pose enfin la question de savoir si l'adoption du statut des fonctionnaires de la Chambre des Députés par le biais d'une annexe au règlement interne de celle-ci est vraiment conforme à la Constitution.

Les représentants de la direction proposent une modification concernant l'article 1er, afin de suivre encore plus fidèlement l'avis du Conseil d'Etat, suivant lequel la Chambre des Députés n'est pas « un Etat dans l'Etat » mais en fait bel et bien partie.

C'est ainsi qu'il faudrait lire aux alinéas 2 et 3 de l'article 1<sup>er</sup> ce qui suit :

« Elle s'applique également aux fonctionnaires de l'Administration parlementaire ... » et non pas « de la Chambre des Députés » et « Elle ne s'applique pas aux fonctionnaires stagiaires de l'Etat, y compris ceux de l'Administration parlementaire ... », et non pas « ni aux fonctionnaires stagiaires de la Chambre des Députés ». Cette proposition d'amendement trouve l'accord du rapporteur.

Mme la Ministre remarque que le texte de la proposition de loi pourrait également être intégré dans l'avant-projet de loi concernant la réforme de la fonction publique, tout en précisant que dans le cas d'un changement d'un fonctionnaire de l'administration parlementaire vers l'administration gouvernementale, cette personne bénéficiera uniquement des avantages liés à sa nouvelle fonction.

Un membre de la Commission croit qu'il serait préférable et plus rapide de faire adopter la proposition de loi sous objet avant le projet de loi portant réforme de la fonction publique, qui n'est même pas encore déposé. Les membres de la direction se rallient à cet avis. Ils expliquent en réponse à une question de M. Boden que la Chambre des Députés a fait le choix de ne pas faire adopter le statut de ses fonctionnaires par le biais d'une loi pour des raisons en relation avec la séparation des pouvoirs, vu que le Conseil d'Etat, impliqué dans la procédure législative, est réputé pour être plus proche du pouvoir exécutif.

Un autre membre de la Commission argue que le choix de la Chambre des Députés comporte quand même un certain flou juridique en raison des articles 35 et 51 de la Constitution, qui y sont impliqués, mais qui se contredisent en partie. Il ajoute que suivant la théorie de la Chambre des Députés son règlement serait équivalent à une loi, théorie à laquelle s'est ralliée la Commission des Institutions, mais il faut savoir que les deux comportent deux procédures différentes, l'adoption du règlement ne comportant pas de double vote p.ex. Il se demande ainsi si le Conseil d'Etat ne risque pas de formuler un avis plutôt critique à cet égard dans le contexte des modifications de la Constitution proposées par la Commission des Institutions.

M. le rapporteur propose lui aussi de faire adopter dans une première étape la proposition de loi amendée suite à la réunion de ce jour, M. le Président ajoutant que pour des raisons pratiques il serait préférable de combiner l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat avec l'examen et l'adoption du projet de rapport lors d'une même réunion.

#### **4. 6075 Projet de loi portant création d'un Centre de Communications du**

## **Gouvernement**

Mme la Ministre précise que c'est le Ministère d'Etat qui est en charge de ce projet, de sorte que c'est M. Dillmann qui présente l'évolution du dossier. Il signale ainsi que les amendements gouvernementaux étaient censés régler des questions de personnel au Centre, le Conseil d'Etat ayant cependant formulé des oppositions formelles à l'égard de deux de ces amendements, pour les raisons ci-après :

### **Amendement c)**

Le Conseil d'Etat estime que la disposition projetée est contraire à l'art. 10bis de la Constitution, en ce sens qu'elle ne respecte pas le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. En effet, toujours suivant le Conseil d'Etat, la disposition transitoire envisagée créerait « des situations exorbitantes qui constituent des privilèges injustifiés. »

### **Amendement i)**

La deuxième opposition formelle concerne les engagements futurs d'agents du Centre avant l'entrée en vigueur de la loi, en leur accordant les mêmes avantages que ceux réservés par les dispositions transitoires à des agents en place et qui peuvent en règle générale se prévaloir d'un certain nombre d'années de service.

Mme la Ministre informe que les responsables sont encore en train de formuler les réponses aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat, les textes afférents n'étant cependant pas encore disponibles.

## **Débat**

La Commission constate que le Conseil d'Etat ne voudrait pas, comme dans le cas du projet de loi 6232 concernant l'Agence pour le Développement de l'Emploi, formuler une opposition formelle concernant les dispositions à caractère individuel, vu qu'il a été saisi du projet de loi 6075 antérieurement à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 1<sup>er</sup> octobre 2010. La Commission se demande néanmoins s'il n'y aurait pas quand même lieu de modifier le texte sur le Centre de Communication à la lumière de cet arrêt.

Le représentant du Gouvernement concède que le projet de loi 6232 et l'avis du Conseil d'Etat y relatif sont en train d'être examinés à cet égard, mais il faut savoir qu'un texte respectant scrupuleusement la Constitution signifiera pour le Centre le sacrifice de plusieurs personnes valables. Le Directeur du Centre ajoute que les amendements gouvernementaux ont voulu fonctionnariser certaines personnes ayant des charges importantes et qui comptent en partie huit à neuf années de service à son entière satisfaction.

Il est finalement retenu que le Gouvernement réexaminera le projet à la lumière des discussions de ce jour et fournira des réponses lors de la prochaine réunion, M. le Président ajoutant que la Commission aimerait également obtenir une nouvelle proposition de texte, ainsi que le cas échéant de nouvelles propositions d'amendements.

**6. Pétition n° 311 pour la construction d'un mur anti-bruit sur la voie ferroviaire Luxembourg-Esch/Alzette en vertu de la directive européenne 2002/49/CE**

*- Examen de la prise de position du Ministre*

La Commission décide d'envoyer la prise de position du Ministre aux pétitionnaires en leur demandant s'ils ont encore des remarques à ce propos.

**7. 6353 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)**

Les membres de la Commission des Pétitions décident de prendre des conclusions au sujet du rapport d'activité du Médiateur lors de la prochaine réunion du 26 mars 2012.

**8. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 15 février 2012**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

Luxembourg, le 23 mars 2012

Le Secrétaire,  
Nicolas Bock

Le Président de la Commission de la  
Fonction publique et de la Simplification  
administrative,  
Norbert Hauptert

La Secrétaire,  
Anne Tescher

Le Président de la Commission des Pétitions,  
Camille Gira