



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

NB/YH

Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative et Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 05 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Pour les Membres de la Commission de la Fonction publique et la Réforme administrative seulement:

Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 février 2012 (réunion jointe) et du 6 mars 2012 (réunion jointe)

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

Rapporteur: M. Fernand Boden

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Examen et adoption du projet de rapport
2. A partir de 9.45 hrs réunion jointe:

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

- Désignation d'un rapporteur

- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Fernand Boden, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, M. Norbert Hauptert, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Jean-Paul Schaaf, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative

Mme Claudia Dall'Agnol, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Paul Helming, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Robert Weber, M. Raymond Weydert, membres de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Mme Octavie Modert, Ministre déléguée à la Fonction publique et à la Réforme administrative

M. Pierre Zimmer, CTIE

M. Bob Gengler, Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Pierre Trausch, Ministère de l'Intérieur

M. Claude Frieseisen, M. Benoît Reiter, M. Nicolas Bock, Administration parlementaire

*

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

M. Ali Kaes, Président de la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

*

1. Pour les Membres de la Commission de la Fonction publique et la Réforme administrative seulement:

Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 février 2012 (réunion jointe) et du 6 mars 2012 (réunion jointe)

Les projets de procès-verbal sous objet sont approuvés.

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

Rapporteur: M. Fernand Boden

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

- Examen et adoption du projet de rapport

M. le rapporteur signale que le Conseil d'Etat marque dans son avis complémentaire son accord avec les amendements proposés par la Commission (cf. doc. parl. 6299⁵).

Il expose ensuite les éléments essentiels de son projet de rapport qui est finalement adopté par la Commission à l'unanimité.

2. A partir de 9.45 hrs réunion jointe:

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

- Désignation d'un rapporteur

- Examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

M. Gloden est nommé rapporteur du projet de loi 6330.

M. le Président rappelle que ce projet de loi constitue une sorte de synthèse entre les projets de loi 5949 et 5950 élaborée suite à une recommandation du Conseil d'Etat. M. Hauptert propose ensuite que soient d'abord discutées les questions politiques en relation avec le projet, avant d'entamer l'examen du texte à proprement parler.

M. le rapporteur fait l'historique de la fusion des deux anciens textes et des avis y relatifs du Conseil d'Etat, avant de présenter les points les plus importants du projet de loi 6330 (pour le détail, prière de se référer à l'exposé des motifs figurant dans le doc. parl. 6330), tout en soulignant que ce dernier ne concerne toujours que les personnes physiques et non pas les personnes morales.

Il évoque ensuite quelques questions d'ordre général pouvant être examinées par la Commission, à savoir :

- La résidence dans des lieux réservés à l'origine à d'autres fins (campings, hôtels)
- La pétition des photographes professionnels
- Le problème des adresses fictives soulevé par certaines communes, qui sont utilisées afin d'obtenir des prestations sociales. Il se demande ainsi si l'on ne pourrait pas prévoir dans le projet sous objet des dispositions permettant aux communes de réagir face à de tels abus.

Débat

Mme la Ministre signale qu'il s'agit d'un projet important et urgent, puisqu'il se propose d'introduire de nouvelles possibilités de création de numéros d'identification. Le Gouvernement voudrait également entamer la production des nouvelles cartes d'identité, qui aura lieu cette fois-ci au Luxembourg et sur lesquelles figureront également les « fameuses »

données biométriques. Il est cependant précisé qu'il s'agira en fait de données banales et qu'elles ne comprendront pas des signes distinctifs tels que des cicatrices p.ex.

Mme Modert souligne encore que le numéro d'identification ne sera désormais plus aléatoire, vu l'opposition formelle du Conseil d'Etat dont cette disposition avait fait l'objet. Pour ce qui est des oppositions formelles contenues dans l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi 6330, le Gouvernement est prêt à se rallier aux observations y relatives afin de pouvoir les lever.

M. le Ministre de l'Intérieur rappelle les finalités du projet, à savoir l'introduction d'une nouvelle carte d'identité et le recensement par le biais du registre communal de toutes les personnes résidant sur le territoire d'une commune. Il est prêt à discuter de problèmes tels que la résidence sur des campings ou dans des hôtels, tout en insistant lui aussi sur le caractère urgent du projet.

La Commission discute ensuite des revendications des photographes professionnels, les interventions y relatives pouvant être résumées succinctement comme suit :

Le Gouvernement propose que les photos figurant sur la nouvelle carte d'identité pourront être prises ou bien par la commune, ou bien par un photographe professionnel.

En réponse à la remarque du rapporteur concernant les adresses fictives, M. Halsdorf pense que ce problème pourrait être résolu en prévoyant un nombre maximal de personnes pouvant occuper un logement, en s'inspirant de la législation concernant le Fonds de Logement p.ex.

Un représentant du groupe CSV aborde dans son intervention les sujets suivants :

- La Ministre de la Famille et de la Solidarité nationale est en train de contacter des communes afin qu'elles accueillent des demandeurs d'asile et apparemment elle aborde dans ce contexte la question d'une résidence de ces personnes sur des campings, résidence qui serait également à acter dans le registre communal (contradiction suivant l'intervenant entre le caractère permanent et continu d'une résidence permettant d'être inclus dans le registre et le caractère en principe à durée déterminée du séjour des demandeurs d'asile).
- La question des divorces où la pratique de la garde conjointe et alternée des enfants devient de plus en plus courante. Se pose dans ce contexte le problème du lieu d'inscription et de scolarisation des enfants, tout comme celui des allocations familiales concernant les enfants, la Caisse en charge de ces allocations allant parfois jusqu'à refuser tout simplement leur paiement, ce qui est contraire à la législation les concernant. M. Roth tient enfin à faire acter qu'en son nom personnel il refusera que le numéro d'identification national fasse partie des données figurant sur les listes électorales, M. le Ministre de l'Intérieur lui répondant que le problème est déjà réglé par la loi électorale où il n'est pas question d'une telle information. M. Roth croit qu'il faudrait néanmoins essayer d'éviter que suite à des « manipulations » informatiques, une telle donnée personnelle apparaisse « par erreur » sur ces listes.

Pour ce qui est de la garde alternée, M. le rapporteur précise que ce point est réglé dans le cadre du projet de loi, qui prévoit que le choix de la commune de résidence des enfants doit être fait par les parents d'un commun accord. Si un tel accord n'est pas possible, ce sera le juge de tutelle qui sera saisi.

M. le Ministre de l'Intérieur considère dans le contexte des demandeurs d'asile que rien ne devrait s'opposer à ce qu'ils figurent dans le registre d'attente, vu que le Gouvernement a déclaré vouloir accélérer les procédures en la matière.

Le représentant de la sensibilité ADR aimerait savoir s'il existe une obligation d'inscription dans un registre au Luxembourg et si oui, quelles sont les conséquences en cas de non-inscription ? Y a-t-il des personnes qui ne sont pas obligées de le faire, tels les fonctionnaires européens p.ex. et si oui, le nombre de ces personnes est-il quand même recensé ? Qu'en est-il des étrangers venant résider au Luxembourg ? Ne doivent-ils pas apporter la preuve de leur déclaration de départ auprès de l'autorité de leur pays de provenance ? Y aura-t-il un bureau spécifique pour les cartes d'identité des frontaliers ?

M. Halsdorf souligne que c'est en principe le CTIE qui recueille les photos devant figurer sur les nouvelles cartes d'identité, donc également celles des frontaliers. Si toutefois une commune est disposée à en faire la transmission au CTIE, rien ne l'empêche de le faire. Le représentant du Ministère de l'Intérieur ajoute que le Luxembourg ne peut pas imposer à ses immigrés la preuve d'une déclaration de départ dans leur pays de provenance, mais endéans 8 jours, ils doivent faire une demande d'inscription sur le registre communal. Il précise que le registre d'attente concerne les personnes provenant de pays tiers qui n'ont pas encore obtenu leur titre de séjour et les demandeurs d'asile. Les personnes issues de l'Union Européenne peuvent venir au Luxembourg sans formalités et séjourner librement sur le territoire pendant trois mois. Au-delà de trois mois, le citoyen de l'Union Européenne doit être salarié ou travailleur indépendant, étudiant inscrit dans un établissement agréé ou bien, s'il est inactif, disposer pour lui et sa famille de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale.

La Commission discute ensuite de la question de la déclaration de départ, et il s'avère que cette déclaration est seulement obligatoire pour les résidents du Luxembourg partant à l'étranger. Le projet de loi prévoit en effet dans un souci de simplification administrative qu'une personne changeant de résidence à l'intérieur du pays devra uniquement faire une déclaration d'arrivée dans sa nouvelle commune de résidence.

Un représentant du groupe CSV aimerait savoir quels garde-fous sont prévus pour éviter d'éventuels abus, Mme la Ministre lui répondant que les systèmes administratifs ne sont pas comparables dans tous les pays, certains pays pouvant ainsi ne pas prévoir une déclaration de départ. M. le rapporteur signale qu'un filet de sécurité est prévu en ce sens que s'il s'avère qu'une personne ayant fait une déclaration de départ réside toujours dans la même commune, celle-ci peut de nouveau l'inscrire dans son registre.

Le représentant du groupe des Verts considère qu'il faudrait quand même uniformiser les procédures de déclaration d'arrivée dans les communes, le problème risquant de s'aggraver encore par la possibilité d'une résidence sur un camping. Il déclare ainsi que les Verts n'approuveront pas le projet de loi si la résidence sur un camping permettra d'obtenir l'inscription sur le registre des personnes d'une commune. Il ajoute qu'afin d'éviter précisément des abus tels que les logements des marchands du sommeil p.ex., le législateur devrait explicitement faire le lien avec la loi sur l'aménagement communal (résidence seulement dans des zones prévues à cet effet) et la loi sur le Fonds de Logement (nombre maximal de personnes par habitation).

Pour ce qui est de la question de la prise de photos il voudrait rendre attentif à la charge de travail considérable pour les communes et aux délais d'attente en résultant, le volume de photos à prendre pour les cartes d'identité n'étant en effet nullement comparable à celui pour les passeports. Enfin le représentant des Verts signale que la suppression de la déclaration de départ comporte également des désavantages, vu que les communes ne pourront désormais plus faire directement le point en ce qui concerne le paiement des factures ou la lecture des compteurs p.ex.

M. le Ministre fait observer qu'en voulant de nouveau tout régler dans le détail il n'y aura pas de simplification administrative. En matière de campings, il précise que le but recherché est uniquement de pouvoir recenser toutes les personnes résidant dans une commune.

Mme la Ministre réplique que la procédure de déclaration de départ comporte peut-être des avantages pour les petites communes, mais ne justifie pas de sacrifier la simplification administrative, plus importante à son avis. Pour les photos elle rappelle que le Gouvernement offre les deux possibilités aux résidents, à savoir ou bien l'intervention d'un professionnel, ou bien la prise en charge par la commune. M. Halsdorf ajoute que ce choix sera fixé par écrit dans un des règlements d'exécution de la future loi.

Suite à une remarque de Mme la Ministre rappelant que la résidence permanente de certaines personnes sur des campings a en partie été rendue possible et tolérée par la suite par certaines communes elles-mêmes, le représentant des Verts persiste à dire que le fait de favoriser le séjour des demandeurs d'asile sur ces campings constitue pour lui une perversion de la loi sur l'aménagement des communes et risque de provoquer une multitude de situations analogues à celles de la Cité Syrdall, problème qui n'est d'ailleurs toujours pas réglé. Il croit enfin qu'il faudrait se référer très clairement à la loi sur l'aménagement des communes en autorisant seulement comme lieux de résidence des zones prévues à cet effet.

Un représentant du CSV se prononce lui aussi plutôt en faveur de l'avis des Verts, pour éviter que de plus en plus de personnes soient logées sur des campings ou dans des chambres d'hôtels.

Un autre intervenant se demande si ce problème ne pourrait pas être résolu par le biais du registre d'attente des communes. Il voudrait également profiter de l'occasion pour signaler l'urgence que revêt aussi la création d'un registre des personnes morales, vu que l'absence actuelle de données précises à ce sujet fait que les communes ne savent parfois même pas quelles entreprises opèrent sur leur territoire, notamment pour ce qui est des sociétés à boîtes aux lettres. M. le rapporteur précise que si des personnes figurent dans le registre d'attente, elles ont automatiquement droit à des prestations sociales p.ex.

La Commission décide finalement de réexaminer les problématiques évoquées ci-avant, et ce notamment à l'occasion de l'examen des articles du projet.

Un représentant du groupe POSL remarque qu'un des buts du projet de loi suivant les représentants du Gouvernement serait la simplification administrative, ce dont il ne se dit pas tout à fait convaincu (il renvoie dans ce contexte à l'avis du Syvicol). Il aimerait encore savoir si le projet a été élaboré en collaboration avec des personnes connaissant les problèmes se posant sur le terrain. Le projet tient-il compte des recommandations du Médiateur ? Il se demande enfin s'il ne serait pas préférable de faire signer les cartes d'identité dans les communes.

Mme la Ministre lui répond que la nouvelle carte d'identité aura la forme d'une carte bancaire et sera produite, pour des raisons de sécurité notamment, au Luxembourg. Le format de carte bancaire explique que l'on ne pourra pas y faire figurer toutes sortes de signatures, et donc il a semblé logique de choisir celle du Ministre de l'Intérieur.

Face aux appréhensions exprimées par les membres de la Commission, M. le Ministre rappelle les critiques formulées dans le passé et qui concernaient le fait que le Gouvernement n'avait pas été capable de recenser toutes les personnes résidant sur notre territoire.

Pour conclure M. le Président invite les membres de la Commission à examiner dans leurs groupes politiques les questions d'ordre général évoquées aujourd'hui, dont notamment celle de la résidence sur des campings.

Luxembourg, le 6 juin 2012

Le Secrétaire,
Nicolas Bock

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

Le Président de la Commission des Affaires
intérieures, de la Grande Région et de la
Police,
Ali Kaes