



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2015

Ordre du jour :

1. 6778 Projet de loi relatif à la construction d'un Centre national d'Intervention et de Secours et autorisant l'Etat à participer au financement des travaux y relatifs
- Rapporteur : Monsieur Fränk Arndt

- Présentation et adoption de deux amendements
2. 6807 Projet de loi modifiant
 1. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, Direction des Affaires communales ; du Ministère de l'Intérieur, M. Gilles Feith, Directeur, M. Nico Majerus, Directeur adjoint, Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE) ; du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6778

Monsieur le Président explique que les deux amendements suivants sont à apporter au projet de loi :

- Le premier alinéa de l'article 1^{er} est à modifier comme suit : « Le Gouvernement est autorisé à participer au financement des travaux nécessaires à la construction d'un «Centre national d'interventionincendie et de secours à Luxembourg. ». En effet, l'objet du projet de loi est « la construction d'un nouveau bâtiment pour les besoins des services de secours, dénommée « Centre national d'incendie et de secours » ». De même, l'intitulé du projet de loi doit être adapté.

- À l'article 1^{er}, alinéa 2, point 1, les termes « pour la zone 1 » sont à supprimer. En effet, dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'État suggère la suppression du terme « zone », puisque les « plans exacts des bâtiments à construire ne sont pas annexés au projet de loi ». Il propose un nouveau libellé que la commission a déjà décidé de reprendre ; toutefois, les termes « pour la zone 1 » qui continuent à figurer dans la proposition de texte du Conseil d'État doivent être supprimés.

La commission adopte les amendements proposés.

2. Projet de loi 6807

La commission désigne M. Yves Cruchten comme rapporteur.

Monsieur le Ministre fait savoir que le projet de loi 6807 est le corollaire de la modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques par la loi du 25 juin 2014 portant modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, aucune modification n'ayant été apportée au registre communal. Le secteur communal n'a cependant cessé de rendre attentif aux difficultés qui se présenteraient en pratique pour les communes par la mise en œuvre de la loi précitée du 19 juin 2013, de sorte que les auteurs ont élaboré le présent projet de loi en collaboration avec le SYVICOL¹. Monsieur le Ministre tient à préciser que les nouvelles propositions ne sauraient régler tous les problèmes, vu la complexité de la matière.

Le volet le plus discuté est le registre d'attente. La loi précitée du 19 juin 2013 prévoit la radiation après un an des personnes qui restent en défaut de produire les documents, pièces ou données ayant justifié leur inscription sur le registre d'attente (article 27). La critique principale formulée contre cette radiation consiste à dire que le problème n'est que reporté d'un an. En effet, si les concernés ne produisent pas les documents requis, le problème reste le même, à savoir une situation illégale ; en outre, ils se trouvent toujours sur le territoire de la commune, mais ne sont plus recensés. Ceci engendre d'autres problèmes, notamment au niveau de l'application de la loi électorale et de la loi sur l'obligation scolaire.

Le projet de loi tente de résoudre le problème en remplaçant l'obligation de radiation par une faculté pour le bourgmestre ou son délégué.

Le projet de loi tient par ailleurs compte d'une demande du SYVICOL d'avoir un représentant à la commission du registre national (article 11 de la loi précitée du 19 juin 2013).

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Un autre ajout important est fait à l'article 51 de la loi précitée du 19 juin 2013 : le paragraphe 3 nouveau dispose que « Les données concernant l'historique des personnes inscrites sur les registres de la population des communes sont reprises dans les registres communaux des personnes physiques. ».

Dans son avis du 6 octobre 2015, le Conseil d'État exprime plusieurs oppositions formelles :

❖ L'article 1^{er}, point 8, B) modifie l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013 par l'ajout d'un paragraphe 3 nouveau qui prévoit que les Luxembourgeois séjournant à l'étranger et n'ayant pas de résidence habituelle au Luxembourg ou à l'étranger « pourront être inscrits, de façon exceptionnelle et temporaire, sur une adresse de référence à l'étranger ».

Le Conseil d'État s'oppose formellement à cette disposition qui donne lieu à de nombreuses questions et qui ouvre par là « les portes à toutes sortes d'abus et est ainsi source d'insécurité juridique ».

En proposant par conséquent de supprimer la disposition, Monsieur le Ministre fait savoir qu'elle répond à une demande du Ministère des Affaires étrangères.

Quant au paragraphe 1^{er} de l'article 25 de la loi précitée du 19 juin 2013 tel qu'il est en vigueur, la Caritas a rendu attentif à l'avis critique du Conseil d'État du 30 mars 2012 concernant le projet de loi relative à l'identification des personnes physiques devenu la loi précitée du 19 juin 2013². Le Conseil d'État avait noté que « L'article 25 prévoit la possibilité pour les Luxembourgeois qui n'ont pas de logement au Luxembourg ou à l'étranger d'être inscrits sur le registre principal par le biais d'une adresse de référence. Ne faudrait-il pas élargir le cercle des personnes pouvant bénéficier d'une adresse de référence à celles qui sont détenues dans un établissement pénitentiaire?

Au sujet du fait que la possibilité d'avoir une adresse de référence n'était ouverte aux seules personnes de nationalité luxembourgeoise, le Conseil d'État avait considéré dans son avis du 26 octobre 2010 sur l'article 13 du projet de loi n° 5949 que:

„L'article 13 (9 selon le Conseil d'État) ne s'applique qu'aux nationaux luxembourgeois. Il convient de noter que le champ d'application *ratione personae* des ayants droit à l'aide sociale, tel que prévu à l'article 4 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, se fonde sur le critère du „séjour“ au Luxembourg, tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions. Même s'il s'agit à première vue d'une disposition discriminatoire à l'encontre des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, cette restriction pourrait être considérée comme indispensable pour éviter un „tourisme social“ et elle pourrait être proportionnée par rapport à ce but. Le Conseil d'État éprouve cependant certaines réticences à l'égard de la possibilité offerte aux seuls Luxembourgeois d'avoir une adresse de référence. Ainsi, il n'est pas exclu que l'article sous revue soit sanctionné pour avoir institué une discrimination si un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays assimilé bénéficiant de l'aide sociale se voit refuser son inscription au registre communal par le biais d'une adresse de référence, sans qu'une décision de refus de séjour ait été prise par le ministre ayant l'immigration dans ses attributions.“

Ces observations gardent toute leur actualité dans le cadre du projet de loi sous examen. ».

Monsieur le Ministre propose dès lors de compléter la première phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'article 25 comme suit :

« Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal, les Luxembourgeois, ainsi que les ressortissants de l'Union européenne et des pays assimilés après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de cinq années au moins, qui

² Doc. parl. 6330⁴

n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. ».

❖ Comme indiqué ci-dessus, la modification que le projet de loi prévoit d'apporter à l'article 27, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juin 2013 consiste à supprimer l'obligation pour le bourgmestre de radier du registre d'attente les personnes qui restent en défaut de produire les documents, pièces ou données ayant justifié leur inscription sur ce registre.

Le Conseil d'État considère que la transformation de l'obligation de radiation en une faculté « entraînera, pour les personnes qui n'auront pas été radiées, la pérennisation de la situation d'illégalité dans laquelle elles se trouvent ». Elles « se trouveraient inscrites sur le registre d'attente pour une durée illimitée, ce qui n'est pas le but poursuivi lors de la mise en place d'un tel registre d'attente, comme l'indique d'ailleurs son intitulé ».

Par contre, le Conseil d'État ne s'oppose pas au dernier alinéa du nouveau paragraphe 2 de l'article 27, dont la teneur est la suivante : « Une inscription sur le registre d'attente ne confère à elle seule aux personnes visées au paragraphe 1, lettre a) aucun droit ni l'accès aux services communaux. ».

Pour cette raison, Monsieur le Ministre estime que l'alinéa 2 du même paragraphe, relatif à la radiation, peut être abandonné. Les personnes en situation illégale resteront aussi longtemps inscrites au registre d'attente jusqu'à avoir présenté les documents requis. De cette manière, tous les résidents d'une commune sont recensés.

❖ L'article I, point 15 du projet de loi entend introduire un article 40*bis* nouveau libellé comme suit : « **Art. 40*bis***. Les données figurant au registre national ou communal ne peuvent être communiquées à des tiers à moins que cette communication ne soit prévue par une disposition légale ou réglementaire. ».

Cette disposition est la conséquence des nombreuses demandes adressées aux communes par des notaires, avocats, huissiers de justice et autres pour obtenir des données sur des habitants.

Le Conseil d'État constate un chevauchement entre la nouvelle disposition et l'article 41 de la loi précitée du 19 juin 2013 et propose de modifier l'article 41 pour reprendre les termes de l'article 40*bis*. Il s'oppose formellement « au renvoi à une disposition réglementaire figurant au nouvel article 40*bis* en application de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution qui dispose que « L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. » ».

Monsieur le Ministre a pleinement conscience du fait que les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi précitée du 19 juin 2013 ne sauront résoudre tous les problèmes qui se présentent en matière de registres communaux. Il n'en est pas moins que ces modifications représentent une amélioration substantielle de la législation actuelle, sans exclure l'éventualité de modifications supplémentaires ultérieures.

La commission procède à l'examen des articles du projet de loi.

Article I, 1°, 2° et 9°

Le point 1 a pour objet de compléter l'article 2 de la loi précitée de 2013 par un paragraphe 7 nouveau, selon lequel « Un règlement grand-ducal peut fixer la forme et le contenu des certificats établis sur base des données figurant au registre national ou communal. ».

Le point 9 abroge l'article 26 de la loi précitée du 19 juin 2013 relatif à la délivrance par les communes d'un certificat de résidence notamment aux personnes inscrites sur leur registre communal principal.

Le Conseil d'État demande le maintien de l'article 26, sauf son alinéa 2 qui peut être supprimé en raison de l'article I, 8° du projet de loi modifiant l'article 25 de la loi de 2013. En effet, l'abrogation de l'article 26 « privera de base légale la délivrance des certificats de résidence » et le nouveau paragraphe 7 de l'article 2 « ne constitue pas une base légale suffisante pour la délivrance de tels certificats, cela d'autant plus que le règlement grand-ducal ne peut que déterminer la forme et le contenu des certificats délivrés sur base du registre national ou d'un registre communal, sans préciser l'autorité qui les délivre ». Ce règlement grand-ducal n'est donc que facultatif.

Les auteurs se rallient au raisonnement du Conseil d'État, mais proposent à la commission de prévoir un article distinct pour l'émission de certificats qui seront par ailleurs désormais émis sur base du registre national des personnes physiques (RNPP). Ils justifient que cette manière de procéder répond tant à un souci d'harmonisation, de standardisation et d'uniformisation qu'à une demande émanant du secteur communal et précisent qu'aucun changement ne sera par là apporté au niveau des données, puisque les mêmes données figurent sur les registres national et communal.

Les auteurs du projet de loi rendent attentif au fait que le point 2 de l'article I^{er} est par conséquent à supprimer, c'est-à-dire que la phrase « Il permet d'établir des certificats suivant la procédure prévue au chapitre 3. » de l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi précitée du 19 juin 2013 est maintenue du fait que tous les certificats seront émis sur base du registre national.

La commission adopte les propositions faites ; un point 3 nouveau est inséré, introduisant un article 8bis nouveau à la loi précitée du 19 juin 2013 et supprimant les points 1 et 2 de l'article I^{er}. **(amendement)**

Article I^{er}, nouveau point 1

Dans ses « Considérations générales », le Conseil d'État fait observer qu'une modification est à apporter à l'article 4, paragraphe 1^{er}, deuxième tiret de la loi précitée du 19 juin 2013, « afin d'écartier d'éventuelles divergences d'interprétation en ce qui concerne, d'une part, les fichiers publics pouvant bénéficier de la mise à disposition de données nominatives figurant au registre national et, d'autre part, les données nominatives du registre national pouvant être mises à disposition ». En effet, le texte actuel pourrait faire croire que « l'accès au registre national serait réservé exclusivement à approvisionner les fichiers tenus par des organismes publics en vertu d'une disposition légale ou réglementaire les obligeant « *d'employer le numéro d'identification* ». Seraient ainsi « exclus de la mise à disposition tous les fichiers tenus par des organismes publics, en exécution de leurs missions légales, mais pour lesquels l'emploi du numéro d'identification n'est pas prescrit par une disposition légale ou réglementaire ». Selon le Conseil d'État, le texte actuel « pourrait encore laisser entendre que la seule donnée nominative, susceptible d'être mise à disposition, serait le numéro d'identification », ce qui « ne correspond ni à la pratique actuelle en matière d'accès au registre national ni à la volonté du législateur à la base de la loi précitée du 19 juin 2013 ».

La commission fait siennes les réflexions du Conseil d'État et adopte le libellé suivant pour l'article 4, paragraphe 1^{er}, deuxième tiret : « – la mise à disposition de données de personnes physiques aux responsables des fichiers des organismes publics dans les limites des missions légales de ces organismes ou, à condition que les données soient anonymisées, à des fins statistiques; et ». **(amendement)**

Article 1^{er}, 3^o (devenant le point 2) et 12^o (devenant le point 15)

Le Conseil d'État rend attentif au fait que la loi du 4 juillet 2014 portant sur les réformes du mariage rend superflue le remplacement des termes « père et mère » par celui de « parents », puisque ce remplacement est fait à partir de l'entrée en vigueur de cette loi.

Dans un souci de meilleure lisibilité de la loi à modifier par le projet de loi sous rubrique, la commission préfère toutefois procéder au remplacement et donc maintenir le point B initial.

Au point 3 initial (devenant le point 2), lettre E initiale (devenant la lettre D), et point 12 initial (devenant le point 15), lettre C initiale (devenant la lettre B), la nouvelle lettre o) de l'article 5, paragraphe 2 et de l'article 33, paragraphe 1^{er} de la loi précitée du 19 juin 2013 est modifiée comme suit :

« o) l'inscription sur les listes électorales constatant la qualité d'électeur pour les élections législatives, communales, ou européennes ou pour un référendum au niveau national. ».

Le Conseil d'État fait observer que la référence au référendum national est superfétatoire « au regard de l'article 2 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ». L'article 2, point 3 de cette loi entend par le terme « électeurs » « les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale ». Le Conseil d'État demande si, en cas de maintien de la référence, « il ne faut pas aussi mentionner le référendum au niveau communal ».

Par conséquent, la commission supprime la référence au référendum national.
(amendement)

Article 1^{er}, 4^o

Ce point, qui prévoit que la commission du registre national comprendra désormais également un délégué du SYVICOL, ne donne pas lieu à observation.

Article 1^{er}, 5^o

À la lettre B, le nouvel alinéa 4 de l'article 12, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juin 2013 est modifié comme suit :

« Le titulaire de la carte d'identité peut demander l'activation des éléments visés aux lettres a) et b) de l'alinéa qui précède. Toutefois, ces éléments ne peuvent pas être activés pour les cartes d'identité délivrées aux personnes âgées de moins de quinze ans ou aux majeurs incapables. Pour les titulaires mineurs âgés de quinze ans au moins au moment de la délivrance de la carte d'identité, ~~et pour lesquels l'activation des éléments moyens d'authentification et de signature visés aux lettres a) et b) de l'alinéa qui précède doit être~~ été demandée par un parent exerçant l'autorité parentale ou par leur tuteur, la date de fin de leur minorité doit être fournie ensemble avec le moyen d'authentification et de signature. ».

Suivant l'exposé des motifs, les changements proposés « visent à rectifier plusieurs difficultés rencontrées avec les dispositions actuelles tout en introduisant une mesure de simplification administrative pour les demandeurs d'une carte d'identité ». En particulier est introduite la possibilité pour les résidents de faire la demande d'une carte d'identité non seulement par l'intermédiaire des communes, mais également du Centre des technologies de l'information de l'État (CTIE), qui peut aussi la délivrer. En outre, la liste des éléments uniquement accessibles de manière électronique que contient la carte d'identité est élargie par l'adresse de référence, modification destinée « surtout à faciliter les démarches

administratives des personnes dites « sans-abri ». Par ailleurs, en réponse à une demande de Luxtrust et du secteur bancaire, l'activation des moyens d'authentification et de signature est autorisée aux mineurs ayant quinze ans au moins, « en ligne avec l'âge auquel la carte d'identité devient obligatoire ».

La commission s'inspire de la proposition de texte du Conseil d'État pour la dernière phrase en supprimant la partie relative à la date de fin de la minorité des titulaires de la carte d'identité. En effet, le Conseil d'État rappelle que « la législation sur l'identification des personnes physiques en général, et les dispositions ayant trait à la carte d'identité en particulier, n'ont pas vocation à protéger les prestataires de services commerciaux », l'indication de cette date ayant été ainsi justifiée par les auteurs du texte. Dans un souci de précision, elle reprend la référence précise aux « lettres a) et b) de l'alinéa qui précède » à la dernière phrase.

En ce qui concerne la cohérence des termes utilisés, à savoir « moyens » et « éléments », la commission tient à préciser que ce dernier, employé à la première phrase du nouvel alinéa 3 de l'article 12 de la loi précitée du 19 juin 2013, s'entend comme terme générique. Les éléments visés sont ceux énumérés aux points a à g du même alinéa. Le terme « moyens » s'applique spécifiquement au point a en désignant « les moyens d'authentification et de signature du titulaire de la carte d'identité » ; ce terme n'est pas pertinent pour « les clés privées relatives aux moyens visés à la lettre a) », raison pour laquelle la référence collective aux points a et b se fait en écrivant « éléments visés aux lettres a) et b) ». **(amendement)**

Article 1^{er}, 6° (devenant le point 8)

Selon l'exposé des motifs, le point A propose « de compléter la liste énumérative des documents pouvant apporter la preuve de la résidence habituelle à un endroit déterminé par une référence à un contrat de bail ou une autorisation du propriétaire ou de l'occupant du logement concerné ».

Le point B entend étendre d'un à deux mois « le délai endéans lequel la Police grand-ducale doit remettre son rapport dans le cadre d'une enquête portant sur la réalité d'une résidence habituelle ». Les auteurs justifient cette modification « par le fait que le délai en la matière doit impérativement être respecté, le non-respect de ce délai entraînant l'inscription des personnes concernées sur le registre principal ».

Le contrat de bail étant nominatif, la preuve de l'accord du propriétaire peut être demandée par la commune pour l'inscription d'autres personnes à cette adresse, ceci pour éviter que le propriétaire ne soit pas d'accord avec cette inscription. Le contrat de bail doit alors être adapté, c'est-à-dire énumérer tous les occupants du logement. Le cas relaté par un député concernait une dame qui souhaitait s'inscrire à l'adresse de son partenaire, alors que le propriétaire s'y opposait. En pratique, la situation s'avère très compliquée, comme le confirme une députée; au cas où le couple se sépare et que la femme non mentionnée au contrat de bail reste dans le logement, l'occupant ainsi sans droit ni titre et donc inscrite au registre d'attente, le propriétaire n'arrive à l'expulser qu'au bout d'un long procès en justice. L'expulsion est encore plus difficile en période hivernale. Le propriétaire ne peut réellement exercer son droit de propriété qu'en l'absence de toute inscription de l'occupant.

L'ajout proposé à l'article 22, paragraphe 2 de la loi précitée du 19 juin 2013 n'a pas pour objet de résoudre ce genre de problèmes, mais de permettre à la commune de demander encore d'autres preuves de la résidence habituelle.

Une discussion s'ensuit sur l'enquête policière qui peut être demandée par le bourgmestre ou son délégué. Outre le volume de travail considérable pour la police, celle-ci doit tirer des conclusions claires permettant au bourgmestre de prendre une décision, selon un membre

de la commission. Un autre député insiste sur le but de l'enquête qu'il convient de déterminer de façon précise : le logement est-il conforme aux exigences de sécurité, de salubrité, etc. pour pouvoir servir de résidence habituelle ?

Plutôt que de déterminer dans la loi à modifier les pouvoirs de la police concernant l'enquête dans ce domaine, Monsieur le Ministre estime utile d'organiser une réunion avec les représentants de la Police grand-ducale pour obtenir des précisions au sujet de l'enquête et pour en déterminer la finalité.

Un député rappelle que la police agit sous la surveillance du procureur général d'État en matière d'enquête préliminaire et d'information judiciaire. Or ici, il s'agit d'une enquête administrative et la police ne dispose pas des mêmes moyens qu'en matière pénale. L'orateur insiste sur l'importance de clarifier quels sont les pouvoirs de la police pour les enquêtes administratives et quelles en sont les bases légales.

Monsieur le Ministre renvoie aussi au point C de l'article 1^{er}, point 10 du projet de loi qui remplace le paragraphe 2 de l'article 27 de la loi précitée du 19 juin 2013 par un texte nouveau. Le dernier alinéa de ce paragraphe 2 dispose qu'une inscription sur le registre d'attente ne confère à elle seule aux personnes, dont l'endroit qu'elles entendent déclarer comme résidence habituelle ne répond pas aux exigences légales ou réglementaires, aucun droit ni l'accès aux services communaux. Monsieur le Ministre souligne que cette disposition n'empêche toutefois pas la commune de continuer à fournir aux concernés notamment l'eau, si l'endroit est déjà rattaché au réseau d'approvisionnement en eau. Le texte proposé permet à la commune de prendre elle-même la décision.

Plusieurs députés expriment des doutes quant à une inscription illimitée dans le temps sur le registre d'attente, en particulier en raison des obligations que la commune doit remplir, telle celle de scolariser les enfants. Un membre de la commission pose la question de savoir si une commune qui inscrit une personne sur le registre d'attente peut lui refuser les services communaux. Le refus, par exemple d'enlever les déchets, pourrait contribuer à ce que le logement concerné ne réponde pas aux exigences d'hygiène et de salubrité et ne puisse donc pas servir comme logement.

Monsieur le Ministre insiste sur une distinction à faire : le texte proposé n'impose pas d'obligation à la commune d'offrir l'accès aux services communaux, mais permet à la commune d'en décider elle-même.

Devant l'inquiétude d'une pérennisation de l'inscription sur le registre d'attente, il importe par ailleurs de rappeler que de nombreuses législations se fondent sur le certificat de résidence. Or, l'inscription sur le registre d'attente empêche la délivrance d'un tel certificat. De cette manière, de nombreux abus sont exclus.

Un député ajoute dans ce contexte que le SYVICOL, dans son avis du 29 juin 2015, a formulé la revendication que « Pour éviter un conflit avec la législation sur l'aménagement communal, la loi sous revue devrait être complétée d'une disposition interdisant l'établissement de la résidence habituelle d'une personne dans une zone où le plan d'aménagement général proscrit l'habitation. ».

Monsieur le Ministre tient à souligner que l'objectif de la loi sur le registre des personnes physiques est de saisir tous les résidents des communes et donc du pays. Cet objectif est atteint en partie par la loi précitée du 19 juin 2013, en partie seulement, puisque la radiation d'office au bout d'un an prévue à l'article 27, paragraphe 2 comporte le risque de perdre les personnes concernées. Le projet de loi sous examen, par contre, va plus loin en permettant de maintenir ces personnes sur le registre. Ceci ne change rien à la situation irrégulière de ces personnes.

Les personnes qui n'auraient pas les moyens pour régulariser leur situation peuvent s'adresser à l'office social compétent pour demander d'utiliser son adresse comme adresse de référence. Cette discussion a déjà été menée au cours des travaux législatifs relatifs au projet de loi 6330 devenu la loi précitée du 19 juin 2013.

Article I^{er}, nouveau 9°

À l'article I est inséré un nouveau point 9 libellé comme suit :

« 9° A l'article 23, paragraphe 2, lettre g), les termes « , ainsi que leur conjoint ou partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et leurs descendants, » sont ajoutés entre le terme « carrière » et le terme « et » . ».

Cette modification a pour objet d'éviter des problèmes rencontrés en pratique, tel le cas où un seul des époux travaillant à une ambassade luxembourgeoise à l'étranger reste inscrit au Grand-Duché de Luxembourg. En vertu de l'ajout proposé, le conjoint ou partenaire et les enfants des personnes visées par l'article 23, paragraphe 2, lettre g de la loi précitée du 19 juin 2013 sont soumis au même régime que ces personnes, s'agissant de l'inscription à une adresse, sans préjudice des dispositions nationales applicables dans le pays concerné.
(amendement)

Article I^{er}, 7° (devenant le point 10)

Le point C introduit deux nouvelles lettres d et e à l'article 24 de la loi précitée du 19 juin 2013.

Cette disposition permet l'inscription, et donc la délivrance d'une carte de légitimation par le ministère des Affaires étrangères et européennes, sur le registre principal des personnes employées auprès d'une institution de l'Union européenne ou d'une autre institution internationale et du personnel administratif et technique des missions diplomatiques et consulaires résidentes. En pratique, le ministère des Affaires étrangères et européennes initie l'inscription des personnes concernées dans la commune et en informe celle-ci. Il appartient alors à la commune de valider l'adresse.

Les personnes ayant le statut diplomatique restent sur le registre d'attente, puisqu'elles ne doivent pas obligatoirement être inscrites sur le registre principal. Le ministère des Affaires étrangères et européennes notifie l'inscription à la commune.

Article I^{er}, 8° (devenant le point 11)

En ce qui concerne le point B, il est renvoyé aux explications données plus haut (cf. p. 3).

Article I^{er}, 10° (devenant le point 13)

Le point C remplace le paragraphe 2 de l'article 27 de la loi précitée du 19 juin 2013. Pour les détails, il est renvoyé aux développements ci-dessus (cf. p. 4), en rappelant que l'inscription sur le registre d'attente ne confère aucun droit ni l'accès aux services communaux et empêche la délivrance d'un certificat de résidence.

Article I^{er}, 13° (devenant le point 16)

Le Conseil d'État critique le manque de clarté de cette disposition, d'autant plus que « le texte coordonné ne reprend pas les modifications avancées par les auteurs du projet de loi ».

Article 1^{er}, 14^o (devenant le point 17)

Cette disposition prévoit le remplacement des termes « le fonctionnaire » par les termes « l'agent ».

Le Conseil d'État s'étonne que le remplacement ne soit fait qu'à l'article 40, alors que le terme « fonctionnaire » « figure dans d'autres dispositions de la loi précitée du 19 juin 2013 qui ne sont pas modifiées par la loi en projet ».

Il note que la « modification envisagée tient compte de l'article 47 du projet de loi dite « Omnibus » (doc. parl. n° 6704) modifiant, entre autres, la loi communale du 13 décembre 1988 afin de permettre au bourgmestre d'attribuer des compétences concernant le registre communal non seulement à un fonctionnaire délégué, mais aussi à un agent délégué ». La loi « Omnibus » doit par conséquent entrer en vigueur avant celle issue du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État renvoie à son avis relatif au projet de loi 6704³ sous l'article 43 où il considère que « En ce qui concerne le fond de la modification proposée, le Conseil d'État note que dans l'état actuel de la législation relative à l'état civil, le bourgmestre peut déléguer la réception de certains actes de l'état civil à un ou plusieurs fonctionnaires communaux âgés d'au moins vingt-cinq ans. Les actes dressés par le fonctionnaire délégué portent sa seule signature. La modification projetée consiste à abandonner la condition d'âge dans le chef des délégataires et à élargir le cercle des délégataires potentiels à tous les agents communaux, plus particulièrement aux employés communaux et autres salariés de la commune, c'est-à-dire à des agents qui ne sont pas soumis au statut de fonctionnaire. À la différence des salariés qui sont liés à leur employeur par un contrat de travail, les fonctionnaires sont nommés et soumis de ce fait à un statut légal et réglementaire qui peut être modifié unilatéralement par le pouvoir normatif, afin de l'adapter aux impératifs du service public. Les fonctionnaires sont recrutés principalement par la voie du concours, sont spécialement formés, sont nommés et assermentés.

L'état civil est un service public dont les communes sont en charge en vertu de l'article 108 de la Constitution. Les actes d'état civil constituent des actes de puissance publique. Étant donné que les actes soumis à délégation vaudront comme actes d'état civil, sous la seule signature de l'agent communal qui les aura reçus, le Conseil d'État voit d'un oeil très critique que ces actes puissent désormais être reçus par des agents communaux qui ne sont pas soumis au statut du fonctionnaire et qui, en conséquence, ne sont pas assermentés. Ceci d'autant plus que pour pourvoir aux emplois communaux, le recrutement de fonctionnaires est la règle, l'engagement d'agents soumis à contrat de travail étant l'exception. En effet, l'article 2, paragraphe 4 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des agents communaux dispose ce qui suit: „Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, procéder à l'engagement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé“. Il s'ensuit que, d'après la loi précitée du 24 décembre 1985, le collaborateur normal du service public, au niveau communal, est le fonctionnaire. ».

Les représentants ministériels proposent toutefois de maintenir pour le bourgmestre, en matière de tenue du registre communal, la possibilité de délégation à un agent communal, peu importe son âge et son statut, à l'exception des personnes engagées dans une carrière à tâche manuelle, c'est-à-dire anciennement sous le statut d'ouvrier. Par agent communal, il

³ Avis complémentaire du Conseil d'État du 17 juillet 2015, doc. parl. 6704⁴

convient d'entendre un fonctionnaire ou employé communal, de même qu'un salarié à tâche principalement intellectuelle au service de la commune (anciennement employé privé).

La modification envisagée répond à une revendication du secteur communal, puisque les petites communes ne sauraient faire fonctionner le bureau de la population de manière permanente en recourant uniquement à un fonctionnaire communal. Les auteurs du texte soulignent que le bourgmestre devra évidemment veiller à ce que les agents concernés disposent des compétences et des formations nécessaires pour assumer leurs tâches. Ils rappellent aussi qu'il est courant que des employés de l'État aient accès au registre national.

La commission procède dès lors également au remplacement dans les autres articles concernés, à savoir les articles 19, 22 et 28 à 32. **(amendement)**

Article 1^{er}, 15° (devenant le point 18)

Ce point propose d'introduire un article 40*bis* nouveau, dont l'objet serait, suivant le commentaire de l'article, « de préciser les règles de communication de données, figurant au registre national ou communal, à des tiers » (cf. aussi supra).

Dans son avis du 6 octobre 2015, le Conseil d'État constate qu'il y a un chevauchement entre l'article 40*bis* nouveau et l'article 41 actuellement en vigueur. Il précise que le contenu de l'article 40*bis* nouveau est plus large que celui de l'article 41 et propose de modifier ce dernier en le complétant par les nouvelles dispositions prévues. L'article 40*bis* nouveau prévoit de permettre la communication des données du registre national ou communal si elle est prévue par une disposition légale ou réglementaire. En vertu de l'article 11, paragraphe 3 de la Constitution, qui dispose que « L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. », le Conseil d'État s'oppose formellement au renvoi à une disposition réglementaire.

Les auteurs du texte proposent dès lors de suivre le Conseil d'État et de modifier l'article 41 de la loi précitée du 19 juin 2013. **(amendement)**

Une discussion s'ensuit au sujet du terme « tiers » ; se pose notamment la question de savoir quelles données peuvent être communiquées, par exemple aux avocats. Un député suggère d'insérer dans la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat une disposition déterminant limitativement les données qui peuvent être communiquées aux avocats et prévoyant des sanctions disciplinaires en cas de non respect par l'avocat, c'est-à-dire en cas d'utilisation de ces données à des fins autres que purement professionnelles dictées par une procédure judiciaire. L'avocat disposera ainsi d'une habilitation comme les huissiers de justice. La commission approuve cette suggestion ; l'amendement en question serait de la compétence de la Commission juridique.

Article 1^{er}, 16° (devenant le point 19)

Ce point modifie l'article 51 de la loi précitée du 19 juin 2013. Le remplacement du paragraphe 1^{er} représente une simplification administrative considérable, puisqu'il est prévu de supprimer l'envoi d'office, à l'entrée en vigueur de cette loi, à toutes les personnes figurant sur le registre national et un registre de la population d'un extrait des données les concernant. En effet, un extrait est envoyé d'office lors de chaque modification des données figurant sur le registre national.

Comme déjà mentionné ci-dessus, un autre ajout important consiste à insérer à l'article 51 un paragraphe 3 nouveau qui dispose que « Les données concernant l'historique des personnes inscrites sur les registres de la population des communes sont reprises dans les registres communaux des personnes physiques. ».

Luxembourg, le 13 janvier 2015

Le Secrétaire-Administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen