

A-2193/10-3



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

11-A, avenue de la Porte-Neuve | L-2227 Luxembourg | Tél.: 47 22 24 | Fax: 47 23 74 | E-mail: chfep@chfep.lu

A V I S

sur

**le projet de loi relatif aux registres
communaux des personnes physiques**

Par dépêche du 27 octobre 2008, Monsieur le Ministre de la Fonction publique a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet de loi en question se propose de créer une base légale pour les registres de la population, appelés désormais "*registres communaux des personnes physiques*".

Étant donné que ledit projet est étroitement lié à celui relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité □ sur lequel la Chambre se prononce dans son avis n° A-2192 de ce jour □ l'exposé des motifs met l'accent, à côté de l'instauration des nouveaux registres, sur deux aspects supplémentaires de la réforme, à savoir, d'une part, l'alimentation du nouveau registre national des personnes physiques à partir des registres communaux, et, de l'autre, "*les exigences en matière de protection de données au niveau communal et national*".

En raison des "*dysfonctionnements manifestes*" qui semblent caractériser, toujours d'après l'exposé des motifs, la gestion des registres de la population actuels, ceci en raison de la "*législation lacunaire*" et du "*vide juridique conséquent*", la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait que se féliciter de l'initiative prise par le gouvernement pour remplacer par une seule et même loi la multitude de règlements communaux sur lesquelles se basent les registres actuellement tenus par les municipalités et communes.

Elle regrette toutefois que le texte lui soumis, bien que apparemment élaboré par un groupe de travail comprenant moult spécialis-

tes en la matière, soit loin de résoudre toutes les difficultés et crée au contraire des problèmes qui ne se posaient pas dans le passé! Ceci est principalement dû au fait que les représentants du secteur communal quotidiennement confrontés "*sur le terrain*" à la problématique n'ont pas été associés à l'élaboration du projet. Cela est d'autant plus regrettable que l'expérience du personnel communal en la matière aurait certainement constitué un plus lors de la rédaction du texte et qu'il ne faut pas non plus oublier que les programmes informatiques des communes devront être adaptés au même titre que les logiciels dont se sert l'État. Enfin, la gestion journalière des administrations communales sera sans aucun doute affectée de façon significative par la réforme projetée.

Étant donné l'interdépendance prélevée entre le projet sous avis et celui devant introduire le registre national des personnes physiques, la Chambre renvoie à son avis n° A-2192 précité pour ce qui est de quelques remarques générales qui s'appliquent, *mutatis mutandis* bien évidemment, aux deux projets lui soumis. Hormis son observation quant à l'élaboration du projet faite ci-dessus, elle voudrait ainsi plus particulièrement rappeler ses réflexions quant à la protection des données, quant à la carte d'identité (qui à ses yeux doit continuer à être émise par l'administration communale), quant à la mise à jour du projet ("*Centre informatique de l'État*" à remplacer par "*Centre des technologies de l'information de l'État*" par exemple) et quant à la mise en vigueur de la future loi, à reporter d'une année au moins.

À cela s'ajoutent cependant encore les quelques remarques spécifiques que voici, concernant le seul projet relatif au secteur communal.

1. L'historique des données

Aux termes de l'article 21, en cas de modification d'une donnée figurant dans le registre communal, "*l'information précédente doit être supprimée (□), seul le registre national des personnes physiques reflète l'historique de ces informations*".

Une telle disposition est non seulement inadmissible, mais elle est tout simplement inconcevable dans la mesure où c'est précisément

l'historique des données qui permet aux communes de délivrer bon nombre de certificats et autres documents leur demandés par les citoyens! Par ailleurs, l'on est en droit de se demander pourquoi, dans ces conditions, *"les pièces justificatives des données (□) doivent être conservées par les communes"*.

Quoi qu'il en soit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande formellement le maintien de l'historique des données dans le registre communal.

2. La notion de "résidence"

Alors que les articles 102 à 104 du Code civil ne connaissent que le terme de *"domicile"*, le projet sous avis n'emploie pas ce mot, mais utilise ceux de *"résidence"* tout court, de *"résidence habituelle"*, de *"résidence réelle et continue"*, d'*"adresse réelle"* et d'*"adresse de référence"*!

D'un autre côté, la notion de *"ménage"*, pourtant essentielle si l'on parle de RMG, d'allocation de vie chère ou encore de classe d'impôts, n'est pas mentionnée du tout dans l'ensemble du projet, si ce n'est au commentaire de l'article 20, où il est en effet question du certificat de *"composition de ménage"*.

La Chambre recommanderait, dans l'intérêt de la simplification et de la précision, d'harmoniser les textes légaux et réglementaires en ce qui concerne ces définitions.

3. Le coût

L'article 34 parle bien de la *"migration des données"* et de la *"mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national et des registres communaux des personnes physiques"*, mais ni le texte du projet, ni l'exposé des motifs, ni encore le commentaire des articles ne se soucient du coût que la mise en vigueur de la future loi entraînera pour les communes, et surtout pour les plus petites d'entre elles, que ce soit au niveau de l'équipement informatique indispensable ou à celui de la formation du personnel.

Examen du texte

Remarque liminaire

S'il est d'usage de subdiviser un article volumineux en plusieurs sections, paragraphes et alinéas, il est peu orthodoxe de décomposer le texte de la loi entière en "*sections*". Les neuf "*sections*" proposées sont ainsi à remplacer par neuf "*chapitres*".

Article 1^{er}

L'article 1^{er} crée dans chaque commune "*un registre des personnes physiques*" appelé "*registre communal*".

Plus loin, l'article 6 parle □ à trois reprises! □ d'un "*registre d'attente*", mais ce n'est que l'article 11 qui dit que "*le registre communal est composé d'un registre principal et d'un registre d'attente*".

La Chambre estime que ces notions devraient être inscrites et expliquées à l'article 1^{er}, qui devrait en même temps définir les droits et obligations résultant de l'inscription sur l'un ou l'autre de ces registres, et ce d'autant plus que le texte tel qu'il est proposé n'exclut pas l'inscription simultanée sur deux voire plusieurs registres d'attente. Par ailleurs, il se recommanderait de centraliser le registre d'attente, précisément pour éviter ce genre de situations.

Article 3 (1)

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas d'accord avec la disposition exigeant un âge minimum de vingt et un ans pour le fonctionnaire qui s'occupe du registre communal alors qu'aucune disposition n'interdit de charger un fonctionnaire majeur d'âge d'autres tâches éventuellement plus confidentielles et importantes. D'ailleurs se pose également la question de la compatibilité de cette disposition avec le droit communautaire, qui interdit toute discrimination en fonction de l'âge.

Article 5 (3)

D'après son commentaire, cette disposition devait "*prévo(i)r précieusement qui a le pouvoir de représenter qui au moment de la déclaration d'arrivée (dans une commune)*" et "*préciser une fois pour toute (sic) les personnes ayant une (re-sic) pouvoir de représentation*".

Or, s'il s'agit là d'intentions claires et louables à la fois, force est à la Chambre de constater que "*l'intendance n'a pas suivi*" puisque le texte proposé n'est pas clair du tout.

En effet, alors que la première phrase de l'article 5 (3) exige que soit "*la personne concernée*" elle-même soit "*un représentant qui est son conjoint ou son partenaire*" doit faire la déclaration, la deuxième phrase dispose que "*la représentation peut également avoir lieu sur base d'un mandat spécial*" □ sans préciser qui peut donner ce mandat spécial à qui!

Ce texte est donc à revoir dans le sens de la célèbre formule de Nicolas Boileau: "*Ce qui se conçoit bien s'énonce clairement, et les mots pour le dire arrivent aisément*".

Article 5 (5)

Cette disposition prévoit la possibilité de "*l'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping*" (avec l'accord écrit du propriétaire ou du gérant) ou "*à l'adresse d'un hôtel*" (avec l'accord écrit de la direction).

Sans vouloir aller jusqu'à s'opposer à cette disposition, dont elle réalise pleinement la nécessité, la Chambre des fonctionnaires et employés publics soupçonne toutefois qu'il s'agit d'une solution de facilité qui évite à l'État et aux communes de devoir résoudre le problème à la source en prévoyant suffisamment de logements sociaux et autres structures de l'espèce.

Quant au fond, la Chambre se déclare donc d'accord avec l'article 5 (5), sous la réserve expresse toutefois que tout soit mis en □uvre pour éviter les abus que la possibilité d'une résidence habituelle sur

un camping ou dans un hôtel offre, notamment en combinaison avec la disposition de l'article 13 relative à l'"*adresse de référence*"!

Quant au détail, la Chambre signale les problèmes suivants:

- outre les hôtels, il y a des auberges, des cafés, des pensions etc. qui louent des chambres "*longue durée*";
- quid si le gérant et le propriétaire d'un camping ne partagent pas le même avis sur un résident?
- la définition de "*la direction*" d'un hôtel n'est pas toujours aisée.

Dans le contexte des résidences officielles sur un camping ou dans un hôtel, la Chambre constate et regrette que le projet ne se prononce aucunement sur une autre problématique, à savoir celle des sous-locations, et ce alors que le sujet est d'une importance non négligeable dans le domaine juridique, surtout quand une telle sous-location se fait à l'insu du propriétaire!

Article 6 (2)

L'alinéa final dispose que la "*notification* (d'une radiation du registre) *à la commune vaudra notification au demandeur*", alors que ce dernier n'en sera jamais informé personnellement. Il y a donc lieu d'obliger la commune concernée à communiquer la décision à l'intéressé.

Article 7 (1) et (2)

Hormis qu'elle renvoie à sa remarque ci-dessus au sujet des notions de "*domicile*" et de "*résidence habituelle*", la Chambre donne à considérer que la vérification de la résidence "*réelle et continue*" ne sera pas facile.

Article 7 (4)

La Chambre propose d'ajouter in fine de ce paragraphe, pour illustrer la nature des documents visés, "*, notamment un contrat de bail*".

Article 9

Il y a lieu de redresser un oubli dans l'énumération des personnes considérées comme temporairement absentes en complétant comme suit le texte sub lettre "f": "*les membres de l'Armée **et de la Police luxembourgeoises** (□)*".

Article 12

Sub lettres b) et d), il y a lieu de remplacer "*la loi du [jjmmaaaa]*" par "*la loi du 29 août 2008*", publiée au Mémorial A-N°138 du 10 septembre 2008, soit 7 semaines avant le dépôt du projet sous avis à la Chambre des députés □

Article 13

L'article 13 prévoit la possibilité pour "*les Luxembourgeois qui n'ont pas de logement*" de se faire inscrire à "*une adresse de référence*" qui doit être "*l'adresse réelle d'une personne physique ou morale*", sinon carrément "*l'adresse de l'administration communale*"! À ce sujet, la Chambre rappelle tout d'abord sa remarque faite au point 2. ci-avant ("*La notion de résidence*") en ce qui concerne la terminologie employée, ainsi que celles présentées sub article 5 (5) quant au fond du problème et aux possibilités d'abus.

Ensuite, quant au fond, la Chambre propose d'en rester à la pratique actuelle, c'est-à-dire d'inscrire les personnes visées à l'adresse d'une structure d'accueil sociale plutôt qu'à celle d'une autre personne physique □ où elle ne réside pas de facto □ voire à celle d'une personne morale, quitte à multiplier le cas échéant le nombre des dites structures d'accueil. Aux yeux de la Chambre, ce n'est en effet que de cette façon-là que les abus pourront être évités.

Une autre question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure le fait de réserver une "*adresse de référence*" aux seuls "*Luxembourgeois*" est compatible avec le droit communautaire.

Article 15 (1)

Sub lettre b), il y a lieu de redresser une erreur en remplaçant les mots "*registre communal*" par ceux de "*registre principal*".

Ensuite, et renvoyant à son avis sur le projet de loi instituant le registre national des personnes physiques, la Chambre propose de remplacer les termes "*le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales*" par le terme générique de "*un organisme de sécurité sociale*".

Quant à la lettre "i", même remarque que sub article 12 ci-avant.

Enfin, le texte sub lettre "k", où il est question de "*personnes trouvées ou abandonnées*" aurait mérité un commentaire explicatif.

Article 15 (2) et (3)

Ces paragraphes prévoient (ou ne prévoient pas!) les délais dans lesquels les personnes visées au paragraphe (1), c'est-à-dire qui sont inscrites sur le registre d'attente, doivent régulariser leur situation.

Pour certaines personnes, ces délais semblent trop longs (trois ans si la résidence indiquée "*ne saurait servir à cette fin*", un an si les données sont "*incomplètes ou douteuses*"); pour d'autres, le texte n'indique aucun délai ("*les personnes qui ont déclaré leur départ d'une commune et n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la nouvelle commune*") ou un délai indéfini ("*jusqu'à ce que leur situation soit clarifiée*").

La Chambre demande en conséquence que ces dispositions soient remises sur le métier afin de les harmoniser/compléter.

Article 15 (4)

La Chambre se demande si le transfert d'inscription d'un étranger du registre d'attente sur le registre principal ne devrait pas lui aussi être communiqué au ministre à l'immigration et à l'asile.

Article 16

L'article 16 ne traitant que de personnes en situation "*irrégulière*", il y a lieu de préciser à chaque fois qu'il s'agit de l'inscription sur le registre d'attente.

Quant au paragraphe (4), qui prévoit une enquête par la Police grand-ducale, le texte doit préciser à qui incombe le droit d'ordonner une telle enquête.

Article 17

La Chambre se demande pour quelle raison l'inscription d'une personne "*ayant été radiée d'office d'un registre communal d'une commune luxembourgeoise*" doit d'office être communiquée au ministre à l'immigration et à l'asile, même s'il ne s'agit pas d'un étranger.

Article 18 (1)

L'article 18 (1) vise les situations dans lesquelles "*le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation (d'une personne) du registre communal*" alors que l'article 19 (1) concerne les cas où il est procédé "*à la radiation d'office*" □ ce qui, soit dit en passant, est la même chose.

Tout d'abord, la Chambre propose d'intervertir les lettres c) et d), ce qui permettrait de regrouper sous a), b) et c) les cas "*normaux*" et à partir de d) les cas plutôt "*exceptionnels*".

Ensuite, la référence à "*l'article 6 paragraphe 2 alinéa 5*" qui figure sub lettre "e" ne fait aucun sens, la disposition visée débutant précisément par les termes "*en cas de radiation*".

Quant aux lettres "c" (défaut de remplir les conditions de résidence) et "f" (absence de plus de 6 mois), la question du contrôle et de la preuve de ces "*infractions*" se pose.

Article 18 (3)

Le texte sub lettre "b" se réfère à "*l'article 15 paragraphe 3 alinéas 2 et 3*". Or, le paragraphe 3 de l'article 15 ne comporte que deux alinéas!

Sub lettre c), il est question d'un "*délaprévu à l'article 15 paragraphe 4 pour fournir les pièces justificatives*". Or, ledit article 15/4 concerne le "*transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente, ainsi que toute radiation d'un étranger du registre communal en général*": autre erreur de référence à redresser donc.

Article 19

Outre qu'il n'y a pas de différence entre la "*radiation*" tout court (article 18) et la "*radiation d'office*" (article 19), la Chambre se doit de signaler le commentaire absurde de l'article 19, qui définit en effet les "*radiations d'office*" comme celles auxquelles on "*peut procéder (□) si nécessaire*"!

Quant au paragraphe (4), la Chambre se demande si le texte ne devrait pas se référer, in fine, aux "*lettres b) et c)*" plutôt qu'aux "*points a) et b)*", la lettre a) ne présentant en effet a priori aucun intérêt pour le ministre à l'immigration et à l'asile.

Article 20 (1)

Ce paragraphe énumère les données à inscrire sur le registre communal:

lettre a): il y a lieu de respecter la hiérarchie des normes juridiques et d'écrire: "*le numéro d'identification prévu par la loi (□)*" (au lieu de "*fixé par règlement grand-ducal en exécution de la loi*");

lettre b): fidèle à ce qu'elle a écrit dans son avis relatif au registre national, la Chambre demande de prévoir l'inscription des "*nom, prénom(s) et prénom usuel*";

lettre c): au dernier tiret, la mention de l'adresse de référence est de toute évidence à faire précéder des termes "*le cas échéant,*", à l'instar de ce qui est prévu à l'avant-dernier tiret;

lettre j): si l'inscription des "*numéros d'identification des père et mère*" est une bonne chose, il se recommanderait d'inscrire également leur nom et prénom et □ en anticipant l'introduction du numéro matricule aléatoire d'ici quelques années □ également leur date (et lieu?) de naissance.

Pour le reste, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis qu'il faudrait saisir également, pour chaque donnée inscrite ou modifiée, la source dont elle provient, afin de mieux pouvoir retracer et, le cas échéant, redresser d'éventuelles erreurs constatées.

Finalement, la Chambre signale qu'à l'alinéa final du commentaire de l'article 20, la lettre "o)" est à remplacer par la lettre "n)" afin d'établir une concordance avec le texte.

Article 20 (2)

Étant donné que l'Administration des contributions directes établira dans un proche avenir elle-même les fiches de retenue d'impôt, il est de toute évidence indispensable qu'elle dispose à cette fin des données relatives à "*la profession et la commune du lieu de travail*" des contribuables, données prévues sub lettre m) du paragraphe (1). Or, ladite administration n'aura pas accès aux bases de données communales puisqu'une telle coopération n'est pas prévue par la loi du 19 décembre 2008 sur la coopération administrative. Les informations dont question doivent dès lors également être reprises au registre national des personnes physiques, ne fût-ce que pour permettre des contrôles croisés avec les données provenant d'autres administrations. Le paragraphe (2) doit en conséquence viser "*les données prévues au paragraphe (1) aux points a) à m)*" (au lieu de "*a) à l)*").

Par ailleurs, la Chambre se demande pour quelle raison "*un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'inscription des données du registre national des personnes physiques au niveau des communes*" alors que ce sont, inversement, les données communales qui seront inscrites sur le registre national.

Article 21

Renvoyant à ce qu'elle a écrit sub "*1. L'historique des données*" dans la première partie du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'oppose de façon catégorique à la disposition interdisant aux communes de garder un historique des informations. En effet, la suppression de ces données envisagée au niveau communal non seulement porte atteinte à l'autonomie communale, mais elle entravera sérieusement la gestion journalière des affaires.

Concernant la dernière phrase du deuxième alinéa, la Chambre estime qu'en cas de décès d'une personne, il y a lieu de garder également sa dernière adresse au registre communal.

Finalement, il faudrait modifier la rédaction du troisième alinéa de l'article 21, une disposition légale ne pouvant débuter par "*Il y a lieu de*"!

Articles 22 à 31

Ces dix articles, regroupés sous le chapitre "*La protection des données inscrites sur le registre communal*", correspondent aux articles 13 à 22 du projet de loi concernant le registre national, dont ils ont été recopiés "*mutatis mutandis*". La Chambre renvoie dès lors aux remarques qu'elle a présentées à ce sujet dans son avis n° 2192 sur ledit projet, qui gardent toute leur valeur.

Sans vouloir recopier à cet endroit les pages afférentes de l'avis précité, la Chambre rappelle cependant expressément qu'elle s'oppose formellement notamment à la communication de "*listes de personnes*" à des "*personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général*" voire à des "*autorités étrangères*", disposition qui est en effet en opposition flagrante avec tout souci de "*protection des données*" pourtant clamé haut et fort à l'exposé des motifs et repris même à l'intitulé de ce chapitre!

Article 32

Cet article prévoit pour certains cas de figure "*une amende (administrative?) de 25 à 250 euros*".

Alors que son "*commentaire*" n'en est pas un puisqu'il dit "*sans observations particulières*", la Chambre, et avec elle certainement tous les intéressés, se posent les questions de savoir:

- qui peut (ou doit?) prononcer ladite amende?
- quand sera-t-elle de 25 euros et quand de 250 (ou entre les deux)?
- comment est-elle notifiée aux contrevenants?
- de quelle façon sera-t-elle le cas échéant recouvrée?

Article 33 (2)

Le redressement de la référence aux "*registres de la population*" opéré par l'article 33 (2) est une bonne chose, sauf qu'il ne faut pas le limiter à "*une loi*", des règlements (grand-ducaux et ministériels), des circulaires etc. pouvant très bien à leur tour se référer auxdits registres.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande en conséquence de prendre exemple sur l'article 17 de la loi du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'État et de libeller la disposition visée de la manière suivante:

"Toute référence aux 'registres de la population' s'entend comme référence aux 'registres communaux des personnes physiques'".

* * *

Conclusion

Comme il ressort à suffisance du présent avis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le projet de loi lui soumis est loin d'être au point, aussi bien en ce qui concerne le fond que pour ce qui est de la forme.

Aussi ne saurait-elle lui donner son aval qu'à condition qu'il soit repris sur le métier pour en enlever les incohérences et pour reformuler les dispositions litigieuses à la lumière des remarques générales et particulières ainsi que des suggestions formulées ci-dessus par la Chambre.

Ainsi délibéré en séance plénière le 28 janvier 2010.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG