

A-3789/22-74

Doc. parl. n° 8086



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 15 novembre 2022

sur

**le projet de loi relative aux registres national
et communaux des bâtiments et des logements**

Par dépêche du 21 octobre 2022, Monsieur le Ministre du Logement a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de créer un registre national des bâtiments et des logements ainsi que des registres communaux des bâtiments et des logements, destinés à des fins statistiques, de recherche, de planification (du territoire), administratives et fiscales (entre autres pour la perception de l'impôt foncier réformé, de l'impôt à la mobilisation de terrains et de l'impôt sur la non-occupation de logements dont l'introduction est prévue par le projet de loi n° 8082).

Le texte appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Remarques préliminaires

Comme évoqué ci-avant, le projet de loi se propose de créer un registre national d'une part, et des registres communaux d'autre part.

Quant au principe, la Chambre approuve la mise en place desdits registres, qui s'inscrivent dans le cadre de la promotion de la transparence dans le secteur immobilier, mais aussi a priori dans le cadre de la simplification en matière de gestion administrative de la situation d'occupation des bâtiments et logements au niveau national.

La Chambre se demande toutefois quelle est l'utilité des registres communaux. En effet, ces registres comporteront exactement les mêmes données que celles inscrites au registre national, sauf que les données collectées au niveau local seront limitées aux immeubles des territoires des communes. Chaque bâtiment et logement se verra attribuer un identificateur unique et propre qui est le même au niveau national qu'au niveau communal.

De plus, le but principal du projet de loi sous avis est d'éviter « *une multiplicité de registres* » et de mettre en place un registre unique qui pourra être consulté par chaque autorité administrative. Le fait de devoir recueillir les données au niveau local et de les inscrire d'abord sur un registre communal avant de les transmettre par la suite dans le registre national n'est pas en phase avec l'objectif de la simplification administrative.

La Chambre suppose que les auteurs du projet sous examen se sont inspirés des dispositions légales en matière d'identification des personnes physiques pour rédiger celui-ci, la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques prévoyant en effet aussi un registre national et des registres communaux.



Or, si les registres communaux sont sans doute justifiés dans le domaine de l'identification des personnes physiques dans le cadre des activités au niveau local (entre autres pour l'organisation d'élections), la Chambre se demande s'il ne devrait pas être fait abstraction de la création des registres communaux pour les bâtiments et logements. Dans ce dernier domaine, il serait plus simple de mettre en place un seul registre, à savoir le registre national projeté, qui sera accessible aux communes et qui pourra être utilisé et alimenté par celles-ci (dans la limite de leur domaine de compétence territoriale).

Ensuite, la Chambre regrette que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné des projets de règlements grand-ducaux d'exécution, textes qui sont pourtant prévus à plusieurs endroits dans le projet de loi (cf. articles 8, 14 et 16). En effet, ces mesures d'exécution facilitent l'analyse du dossier en question, dans la mesure où elles fournissent des précisions sur les dispositions qui constituent leur fondement légal. En outre, l'élaboration de projets de règlements grand-ducaux ensemble avec leur base légale permet d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence des dispositions d'exécution nécessaires ou même de l'oubli de les prendre.

Examen du texte

Ad articles 1^{er} et 2

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les registres prévus par le projet de loi comporteront les données relatives aux bâtiments et logements, mais non pas celles relatives aux terrains constructibles par exemple, voire à tous les terrains situés sur les territoires national et communaux.

Étant donné que l'un des objectifs du texte projeté est cependant de faciliter la perception de l'impôt foncier réformé, de l'impôt à la mobilisation de terrains et de l'impôt sur la non-occupation de logements, la Chambre s'étonne que les informations figurant dans les registres en question soient limitées aux bâtiments et logements.

La Chambre se demande en outre si l'identificateur alphanumérique unique qui sera attribué à chaque bâtiment et logement tiendra compte de sa nature (maison, appartement, etc.) et de son état ou de sa destination (en cours de construction, habitable, en location, destiné à la démolition, etc.). Une telle façon de faire – qui existe d'ailleurs en Suisse – permettrait d'avoir des registres plus complets avec des données précises.

De plus, il se pose la question de savoir ce qu'il en est des logements intégrés aménagés au sein de maisons, ou encore de chambres séparées données en location par des propriétaires. Est-ce que de tels locaux seront considérés comme des logements à part auxquels il sera attribué un numéro d'identification distinct dans les registres des bâtiments et des logements?

Finalement, la Chambre se demande si l'identificateur est modifié lorsque la destination de l'immeuble change (par exemple dans le cas où une maison destinée au

logement serait transformée pour y aménager des bureaux ou pour y exploiter un commerce ou prester des services).

Le dossier sous avis ne fournit pas d'explications sur tous ces différents points.

Ad article 4

Dans un souci de clarté, la Chambre propose de compléter comme suit l'article 4, point 3°: « *la préservation de l'historique de ces données conformément **aux objectifs prévus** à l'article 1^{er} ».*

Ad article 5

Selon l'article 5, point 3°, les données inscrites dans le registre national comprennent « *les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12* ».

La Chambre relève que les données visées à l'article 12 sont exactement les mêmes que celles prévues à l'article 5, points 1° et 2°. Elle renvoie à ce sujet aux « *Remarques préliminaires* » ci-avant, où elle s'interroge sur l'utilité des registres communaux, les données y figurant faisant double emploi avec celles du registre national.

Ad article 6

D'après le projet de loi, l'Administration du cadastre et de la topographie sera en charge de la gestion et de la tenue du registre national (voir aussi les articles 3, point 6°, et 19).

Le texte utilise à plusieurs reprises le terme « *organisme* » pour désigner ladite administration. Étant donné qu'il s'agit d'une administration de l'État, la Chambre demande de désigner celle-ci par la dénomination correcte et de remplacer à chaque fois le terme « *organisme* » par celui de « *administration* ».

Ad article 14

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'étonne que le texte ne mentionne pas les données personnelles (noms et prénoms, adresse, etc.) des propriétaires des bâtiments et logements parmi les informations devant figurer dans les registres.

Aux termes de l'exposé des motifs joint au projet de loi, l'initialisation du registre national implique « *que les communes inscriront les personnes physiques désormais inscrites non seulement à une adresse, mais dans un logement précis, à l'aide du numéro d'identification de ce logement* ».

Si les données personnelles en question ne devaient pas figurer dans le registre national des bâtiments et des logements en application de l'article 14, elles devraient alors être inscrites au registre national des personnes physiques.

La Chambre demande de clarifier ce point dans la future loi.

Ad articles 15 et 18

Concernant l'alimentation des registres communaux, l'article 15, paragraphe (2), point 4°, prévoit que les communes pourront demander aux propriétaires des bâtiments et logements de leur fournir certaines données nécessaires.

Selon l'article 18, le refus de fournir les renseignements demandés, le refus de fournir ceux-ci dans les délais impartis et le fait de fournir intentionnellement des données inexacts ou incomplètes sont punissables d'une amende pénale.

La Chambre se demande toutefois ce qui se passe lorsqu'un propriétaire ne dispose pas des données requises ou lorsqu'il n'est pas en mesure de fournir les informations demandées dans les délais impartis.

Le texte est muet à ce sujet.

Ad article 16

Aux termes de l'article 16, paragraphe (1), « *ont accès au registre national toutes autorités administratives* ».

Dans un souci de sécurité juridique, il y a lieu de définir ce qu'il faut entendre par « *toutes autorités administratives* », voire énumérer dans le texte tous les services publics et administrations qui ont effectivement un intérêt à accéder au registre national.

De plus, il faudra aussi définir le terme « *accès* ». Il n'est pas clair s'il doit s'agir d'un simple droit de consultation, ou d'un droit d'inscription ou de modification des données, etc.

Selon le paragraphe (2), un règlement grand-ducal déterminera les droits d'accès pour des entités autres que les autorités administratives. Il en découle qu'un règlement grand-ducal pourra créer un droit d'accès qui n'est pas prévu par la loi pour certaines entités. La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la conformité avec le principe de la hiérarchie des normes d'une telle façon de faire.

Ad article 21

L'article 21 prévoit une période transitoire de trois années pour permettre aux communes de mettre en place les registres des bâtiments et des logements.

La Chambre signale que l'attribution d'un numéro d'identification à tous les immeubles au Luxembourg aura aussi pour conséquence qu'il faudra adapter ou compléter de nombreux registres, formulaires et actes existants (comme les actes notariés par exemple, ou les contrats de bail le cas échéant).

Elle se demande par ailleurs si ledit numéro devra également être inscrit dans les actes d'état civil des personnes concernées, auquel cas ceux-ci devront aussi être ajustés.

Ad article 22

Selon l'article 22, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, « *chaque personne peut acter l'exactitude des données concernant ses bâtiments et logements, qui ont été reprises au registre communal endéans le délai prévu à l'article 20, en contresignant un extrait de données et en le retournant à la commune territorialement compétente* ».

La Chambre fait remarquer que cette disposition prête à confusion.

D'abord, il y est prévu que chaque personne peut, donc volontairement, acter l'exactitude des données qui la concernent. Le commentaire de l'article 22 est encore plus confus puisqu'il précise que « *les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal* ». S'agit-il dès lors d'une simple faculté ou d'un devoir pour les citoyens concernés? Il faudra impérativement apporter des clarifications à ce sujet.

Ensuite, la disposition susmentionnée renvoie à un « *délai prévu à l'article 20* ». Or, l'article 20 du projet de loi sous avis ne comporte aucun délai.

S'y ajoute que chaque personne devrait à tout moment pouvoir consulter et demander la rectification des données personnelles qui la concernent, ceci conformément aux règles générales en matière de protection des données à caractère personnel et à l'instar de ce qui est prévu pour les données inscrites au registre national des personnes physiques. La disposition en question ne devrait donc pas être une disposition transitoire, comme le prévoit le projet de loi, mais une disposition permettant aux personnes concernées de demander de façon permanente une rectification de leurs données en cas d'inexactitude de ces dernières.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 15 novembre 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF