

## **Avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL)**

### **concernant le projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques**

---

#### **Considérations générales**

Le présent projet de loi réunit en un seul texte les deux anciens projets de loi n<sup>os</sup> 5949 (registres communaux des personnes physiques) et 5950 (registre national des personnes physiques etc.), dont plusieurs dispositions viennent d'être remaniées, ceci principalement suite à l'avis du Conseil d'Etat en date du 26 octobre 2010.

Comme les règles que le présent projet entend faire entrer en vigueur concernent généralement et directement les administrations communales, le SYVICOL s'est autosaisi pour émettre le présent avis, tout comme il l'a déjà fait à l'égard des deux premiers projets, précités. L'occasion se prête pour suggérer encore au gouvernement de consulter le secteur communal au préalable lorsqu'il s'agit d'élaborer des avant-projets et projets de textes qui influencent les attributions, tâches, droits et devoirs du secteur. Le SYVICOL est persuadé que l'expérience du terrain et la connaissance des réalités et pratiques dont disposent les acteurs communaux peuvent parfaitement être utiles aux décideurs et groupes de travail ministériels et interministériels, et il répète sa volonté et sa disposition à contribuer dans ce sens aux avant-projets et projets de textes. Alors que deux à trois départements gouvernementaux répondent systématiquement à cette offre, d'autres ne le font que sporadiquement, voire pas du tout. Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance réglementaire au Luxembourg, le SYVICOL a aussi proposé à Madame la Ministre à la Simplification administrative, par lettre du 19 septembre 2011, de mettre en place un système de consultation formel du secteur communal, pour pallier à l'insuffisance manifeste de la prise en compte des intérêts communaux dans les procédures décisionnelles politiques et législatives.

Quant au présent projet de loi, il est à noter que la fusion des projets 5949 et 5950 est accueillie favorablement. En effet, les futurs registre national et registres communaux sont étroitement liés entre eux et contribuent finalement à un but commun. Partant, il était peu opportun de vouloir séparer et traiter dans différents textes ce qui forme un ensemble.

Outre la création d'un registre national des personnes physiques, le projet de loi sous examen innove particulièrement par la décomposition du futur registre communal des personnes physiques en un registre principal et un registre d'attente. Les motifs qui mènent à cette démarche et les critères qui déterminent l'inscription d'un individu dans tel ou tel registre, sont généralement cohérents.

Pourtant, cette dualité de registres au niveau communal laisse surgir bon nombre de questions, d'ordre politique et d'ordre juridique ou technique.

## **Le registre d'attente compte-t-il pour le pacte logement ?**

Le SYVICOL se pose la question de savoir si les personnes inscrites au registre d'attente vont être prises en compte en matière de pacte logement. En adhérant à ce programme, les communes s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de dix ans. De plus, pour se voir allouer les contributions financières de la part de l'Etat, les communes doivent respecter des seuils de croissance annuels minima de 1% en termes de population et de 30 habitants en chiffres absolus (articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes). L'inscription de certaines personnes au registre d'attente pour le motif qu'elles se trouvent en situation provisoire ou non vérifiée, ne trouble en rien la réalité de leur présence sur le territoire de la commune concernée. En tant qu'usagers des services et infrastructures communaux, leurs besoins et habitudes ne se distinguent pas pour autant de ceux des personnes figurant au registre principal. C'est pourquoi le SYVICOL estime que toutes les personnes figurant au registre communal des personnes physiques sont à prendre en compte pour vérifier les seuils à atteindre à l'égard du pacte logement. Pour fixer d'emblée ce principe, il est proposé de l'inscrire dans la future loi sous examen.

## **Différents registres, différents droits ?**

La création d'un registre d'attente a certes vocation à contribuer à une meilleure gestion de bon nombre de situations individuelles provisoires, confuses ou douteuses qui se présentent régulièrement en la matière.

Toutefois, le projet de loi reste pratiquement muet à l'égard d'une question d'importance : quel registre confère quels droits à ceux qui y sont inscrits. Il s'agit de savoir si, par exemple, les règles relatives à l'aide sociale, aux élections, à la nationalité, sont aussi - en tout, en partie ou pas du tout - applicables à celui qui figure au registre d'attente ? Plus précisément, et toujours à titre d'exemple, est-ce que le registre d'attente ouvre le droit de se faire inscrire aux listes électorales, voire de se porter candidat aux élections communales ? Le SYVICOL est d'avis que la question mérite d'être traitée et résolue par la loi, plutôt que d'être résolue ultérieurement, par voie réglementaire ou par circulaire ministérielle.

Pareillement, il y a lieu de déterminer exhaustivement quels certificats peuvent être délivrés aux personnes inscrites au registre d'attente. Le certificat de résidence, dont il est question à plusieurs reprises dans le projet de loi, n'est pas le seul en cause, c'est aussi le certificat de composition de ménage qui pose problème. Est-ce que seulement les personnes inscrites au registre principal, présentant donc une situation vérifiée et non équivoque ou spéciale, peuvent figurer sur un tel certificat ou aussi celles relevant du registre d'attente ? Surtout, il y a lieu de répondre à la question de savoir ce qu'il faut entendre par « ménage ».

## **Définition du ménage ?**

Déjà avec le système actuel, qui ne connaît qu'un seul registre, il n'est pas toujours aisé pour les communes de trancher si telle ou telle personne, bien que physiquement présente dans un immeuble ou appartement, est effectivement à considérer comme membre d'un ménage y habitant. Est-ce que toutes les personnes qui se sont déclarées à une même adresse, mais non liées légalement, par mariage ou partenariat, sont dans toutes les situations ou pour toutes les fins à considérer comme ménage ou non ?

La notion « ménage » implique-t-elle un lien familial, en ligne directe ou collatérale ? Les personnes qui louent de manière prolongée une simple chambre dans un café ou une auberge sont-elles toutes à considérer comme formant chacune pour soi un ménage isolé, bien qu'elles se partagent le bain et la table, ou forment-elles d'office un ménage commun avec le cafetier ou l'aubergiste ?

La mise en place d'un registre d'attente, lequel est par définition réservé aux situations « provisoires », non vérifiées ou couvertes par un régime spécial (article 27 du présent projet de loi), va encore considérablement influencer sur la notion de « ménage ». La définition de cette notion est particulièrement importante dans le cadre de l'octroi d'aides et d'allocations pécuniaires, en matière d'aide sociale et de revenu minimum garanti. C'est pourquoi le SYVICOL estime important qu'il soit procédé à une définition de la notion de ménage, adaptée à notre temps et à l'évolution de la société en la matière. Le présent projet de loi s'y prête parfaitement.

### **Inscriptions au registre communal dans le respect du plan d'aménagement général ?**

L'importance de la définition du « ménage » étant exposée, le SYVICOL rend aussi attentif au potentiel de conflits entre les dispositions du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune et des règles du projet de loi sous examen. Les communes peuvent réserver des quartiers et zones d'un PAG à l'implantation de maisons unifamiliales. Or, en dépit de la définition d'une telle zone, il arrive régulièrement que plusieurs personnes isolées, voire plusieurs « ménages » s'y installent dans un immeuble construit en principe pour accueillir une seule famille. Le projet de loi n'offre pas la possibilité de refuser l'inscription de personnes pour le motif de « surpeuplement d'un immeuble dans le sens du PAG ». En effet, d'une part, la combinaison des articles 27 (1) a) et 27 (2) al. 1, impose aux communes d'inscrire au registre communal les personnes qui se présentent à ces fins, et, d'autre part, permet de conférer à cette inscription un caractère provisoire par le biais du registre d'attente, pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Or, pour pouvoir maintenir ce caractère provisoire, les communes sont contraintes d'entamer dans le mois de l'inscription une procédure administrative ou judiciaire ou d'avancer d'autres motifs prévus par le texte sous examen. Le SYVICOL se pose la question de savoir quelles procédures peuvent ici être visées par l'auteur du projet de loi. Une procédure de modification du PAG ? Ce n'est certes pas dans l'intérêt ni des communes ni du département ministériel compétent pour l'aménagement communal et l'urbanisme. Une procédure de faire déguerpir les lieux ? Ceci ne se trouve pas vraiment dans les compétences d'une commune non propriétaire de l'immeuble en question. Dans le même contexte, le SYVICOL énonce le cas des constructions telles p.ex. un abri de chasse, sises en dehors de toute zone réservée par le PAG aux fins d'habitation, voire déclarées non aedificandi, dans lesquelles s'installent quand même des personnes ou ménages à des fins d'habitation. Suivant les dispositions du projet de loi, les communes semblent être contraintes d'accepter de telles situations qui peuvent être incompatibles avec les dispositions du PAG de la commune concernée.

Le SYVICOL propose de revoir le projet de loi afin qu'il ne rende pas inefficace l'instrument le plus important des communes en matière de planification, d'aménagement communal et d'urbanisme.

### **Cohérence entre registres d'état civil et registres des personnes physiques ?**

L'article 17 du projet de loi dispose que le registre communal est distinct du registre d'état civil. C'est évident puisqu'ils relèvent d'autorités communales différentes, sont soumis à des tutelles différentes et sont matérialisés sur des supports bien séparés. A titre de simple suggestion, il est relevé ici que toutefois cette distinction n'empêche pas que le registre d'état civil pouvait être considéré comme

source de données largement vérifiées pour alimenter le registre communal et aussi le registre national.

Mais ce qui importe plus, c'est de relever le fait que ces deux registres, bien que parfaitement distincts l'un de l'autre, traitent exclusivement des données qui concernent les mêmes personnes physiques et qui sont ordinairement indispensables pour la tenue de ces registres. Or, force est de constater que les méthodes d'enregistrement de ces données ne sont pas les mêmes pour les deux registres. Notamment, il s'agit de la prise en considération ou non des signes diacritiques de toutes les langues qui se présentent et de l'utilisation systématique ou non des majuscules et minuscules pour l'écriture des noms, prénoms et autres données. La tenue du registre d'état civil est très stricte sur ce point : tous les accents et signes diacritiques sont à considérer et seulement les lettres initiales des noms, prénoms et lieux sont à mettre en majuscules. La tenue des registres des personnes physiques est beaucoup moins rigoureuse. Il paraît que ceci est partiellement dû aux limites que présentent divers systèmes informatiques. Pour mettre fin à ces pratiques divergentes pour traiter des données identiques, le SYVICOL propose que soient fixées des règles uniformes pour tous les registres.

### **Prise en charge de l'investissement par l'Etat ?**

L'élaboration, la mise en place et le suivi de la technologie informatique nécessaire pour faire fonctionner les futurs registres communaux et pour les interconnecter avec les réseaux et fichiers relevant de l'Etat engendrent des coûts d'investissement et de fonctionnement importants.

Or, depuis des années, les communes investissent massivement dans leurs systèmes et applications informatiques. En effet, le SYVICOL constate que les communes disposent actuellement de registres fiables qui reflètent les réalités sur le terrain et qui répondent parfaitement à leurs besoins pour pouvoir fournir un travail soigné et pour bien s'acquitter de leurs devoirs en la matière. Considérant encore que le secteur communal n'est pas vraiment demandeur pour la mise en place du système envisagé par le projet de loi sous examen, le SYVICOL demande que l'Etat supporte intégralement l'investissement nécessaire pour la réalisation des futurs registres des personnes physiques, communaux et national.

Dans ce contexte, il est rendu attentif au fait que la fiche financière annexée au projet de loi ne semble indiquer que le coût relatif à l'introduction de la nouvelle carte d'identité électronique mais ignore le coût d'investissement à l'égard des futurs registres, communaux et national. Ici, il est rappelé que le SYVICOL a déjà proposé au gouvernement, par la même lettre précitée, adressée au ministre à la Simplification administrative en date du 19 septembre 2011, de prendre en compte les incidences sur les communes lors de la conception de textes législatifs et réglementaires et d'inclure un chapitre spécifique sur les communes dans les fiches d'impact financier jointes aux projets de texte. Ces indications permettraient au SYVICOL de donner ses avis en toute connaissance de cause.

### **Méfiance vis-à-vis des communes ?**

Déjà à l'occasion de l'analyse desdits projets de loi 5949 et 5950, le SYVICOL avait détecté et dénoncé plusieurs propos inadmissibles qui mettaient en cause la qualité du travail effectué par les communes en matière de tenue du registre de la population. Or, le présent projet contient toujours de tels passages. Il s'agit principalement de la seconde phrase de l'article 20 (« *Le bourgmestre veille à ce que les données ne soient collectées que dans le but de remplir les finalités de l'article 18.* ») et de la seconde phrase du paragraphe (3) de l'article 33 (« *Le bourgmestre veille à ce que les données du*

*registre communal soient traitées loyalement et licitement et qu'elles ne soient pas traitées ou conservées de manière incompatible avec les finalités du registre communal. »).*

Le SYVICOL ne peut accepter de tels propos délibérés qui expriment une méfiance vis-à-vis du travail des communes. Insinuer que les communes ne traiteraient pas leurs propres registres de manière loyale et licite, n'est pas tolérable. Les registres communaux sont alimentés et gérés par les communes elles-mêmes. Ceci les distingue fondamentalement du futur registre national, lequel sera en effet alimenté sur intervention d'une multitude d'acteurs, dont la plupart ne dépendent hiérarchiquement pas du maître du registre national, soit le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions (ici, voir aussi l'article 7 du projet de loi).

Il y a lieu de relever que de toute façon des « précisions » que celles figurant aux articles 20 et 33, précités, n'ont pas leur place ni dans une loi ni dans un règlement d'exécution. Il est évident que les communes ont l'obligation de traiter et gérer les données et registres dans le respect de la loi. La responsabilité et les devoirs des autorités communales et des agents des communes découlent d'autres textes généraux et préexistants. A l'égard du registre communal ici en cause, la responsabilité du bourgmestre découle de la première phrase de l'article 19 du projet sous examen et n'a pas à être répétée dans d'autres dispositions du même texte, en d'autres termes.

\*\*\*\*\*

## **Commentaire des articles**

### **Art. 4.**

Il est dit que les données peuvent être rendues anonymes, à des fins statistiques. Or, l'étendue de cette anonymisation n'est pas précisée. S'agit-il du nom et/ou de la date de naissance ou d'autres données encore ? Afin de tracer d'emblée des limites à l'intérieur desquelles les autorités appelées à mettre en œuvre la présente règle peuvent agir, il est proposé que le texte fixe les données à garder secrètes pour telle ou telle finalité, ou, du moins, qu'un règlement d'exécution ad hoc soit annoncé.

Au point (2), il est question des données purement informatives. Ici se pose la question de savoir si et comment l'utilisateur du registre national saura distinguer entre ces dernières et les données enregistrées sur base de pièces justificatives. Corollairement, la loi devrait aussi préciser la valeur d'une telle donnée purement informative, ceci surtout si elle devait figurer sur un certificat à établir par une autorité administrative.

### **Art. 5.**

Le projet prévoit que le registre national renseigne sur les titres de noblesse des membres de la famille grand-ducale. Or, il reste muet à l'égard de tout autre porteur d'un titre de noblesse. Pourtant, il arrive régulièrement que des personnes concernées demandent aux communes de faire figurer leurs titres sur des documents, déclarations et certificats administratifs. Ces indications, peuvent-elles dorénavant être prises en compte et figurer dans les registres, par exemple à titre de donnée purement indicative, telle que prévue à l'article 4 du projet ? De même, peuvent-elles aussi figurer sur lesdits documents

administratifs ? Ou convient-il plutôt de les ignorer en matière administrative ? Comme, en pratique, ces questions se posent régulièrement, le présent projet se prête à fixer des règles à cet égard.

#### **Art. 11.**

Le registre national va principalement être alimenté par les registres communaux. De plus, comme les communes sont autonomes et indépendantes les unes des autres, elles forment de loin le plus grand ensemble d'administrations parmi tous les acteurs énumérés à l'article 1, paragraphe 1. C'est pourquoi le SYVICOL revendique que le secteur communal soit aussi représenté dans la commission du registre national, par le biais d'un délégué par lui désigné.

Quant au fonctionnement de cette commission, le projet dit qu'il « peut » être déterminé par la voie d'un règlement grand-ducal. Or, tout organe délibérant ou consultatif, aussi la future commission du registre national, a besoin de règles d'ordre intérieur, p.ex. pour établir le fonctionnement de la présidence et du secrétariat, la procédure de convocation et le mode de vote. Partant, il est proposé de ne pas considérer le recours à un tel règlement comme une simple faculté, mais d'en faire une obligation, c'est à dire de remplacer les termes « peut déterminer » par celui de « détermine ».

#### **Art. 12.**

Suivant le paragraphe (2), point b), la carte d'identité renseigne « le prénom ou les deux premiers prénoms ». Ici, il y a lieu d'attirer l'attention de l'auteur sur le fait qu'il n'est pas rare que le prénom usuel, soit celui qui est primordial au quotidien, n'est même pas compris dans les deux premiers prénoms. Ainsi, le SYVICOL propose que la future carte d'identité indique soit tous les prénoms du titulaire, soit, dans une case séparée, son prénom usuel. Cette dernière option apporterait aussi une solution pragmatique au cas de celui dont le prénom usuel n'est même pas l'un de ses prénoms officiels.

Quant au point d), le SYVICOL est d'avis que le lieu de naissance doit aussi apparaître lisiblement sur la carte d'identité. En effet, l'utilisation de ce document ne s'arrête pas au cas où le titulaire doit justifier de son identité, mais il est tout aussi courant que des tiers doivent s'en servir pour identifier une personne, p.ex. en présence d'une personne accidentée, trouvée ou inconsciente. Alors, la connaissance du lieu de naissance peut se révéler très utile pour entamer des recherches. Dans de telles situations, les informations importantes mais uniquement lisibles de manière électronique (résidence, numéro d'identification) ne sont normalement pas accessibles.

#### **Art. 15.**

Le paragraphe (2) distingue entre les titulaires d'une carte d'identité de « plus de quatre ans » et de « moins de quatre ans ». Afin d'éviter d'emblée les erreurs possibles, il est proposé de reprendre en ce point la rédaction du règlement grand-ducal du 8 août 2007 portant introduction d'une carte d'identité pour les personnes de nationalité luxembourgeoise âgées de moins de quinze ans, et de se tenir à l'expression de « ... ans *révolus* ».

Par ailleurs, le SYVICOL se pose la question de savoir si le règlement grand-ducal du 8 août 2007, précité, ne devrait pas figurer parmi les textes à abroger par le présent projet de loi, du moins en certaines de ses dispositions ?

Le projet de loi fixe la validité de la carte d'identité des Luxembourgeois âgés de quinze ans ou plus à dix ans. Ici, le SYVICOL propose de s'inspirer des règles de certains autres pays en la matière, dont le Portugal, et de doter les cartes d'identité d'une validité viagère à partir d'un certain âge du titulaire, p.ex. 65 ou 70 ans.

Au paragraphe (4), il est proposé que le texte renseigne sur le créancier de la taxe de chancellerie.

A l'égard du règlement grand-ducal dont question au paragraphe (4), il est encore proposé de remplacer les termes « peut déterminer » par celui de « détermine » puisqu'il est certain que les détails y annoncés doivent être fixés par un texte.

#### **Art. 16.**

Au paragraphe (1), alinéa 2, le SYVICOL éprouve des difficultés à suivre le choix des données que devra contenir le registre des cartes d'identité. Est-il vraiment souhaité que le nom, le(s) prénom(s), la nationalité, la date de naissance et la validité de la carte n'y figurent pas, mais que le lieu de la délivrance de la carte et le sexe du titulaire y apparaissent ? C'est pourquoi il s'interroge sur l'exactitude du présent renvoi à l'article 12.

A l'égard des lettres a) et d) de l'alinéa 2 du présent article, le SYVICOL estime utile de ne pas se limiter à la perte ou la détérioration d'une carte d'identité, mais de prévoir aussi le cas du vol.

#### **Art. 19.**

Le projet prévoit ici que le bourgmestre peut déléguer la tenue du registre communal à certains fonctionnaires mais n'ouvre pas la possibilité de conférer une délégation aux employés des communes. Or, il est fort probable que bon nombre des collaborateurs des autres autorités dont question aux articles 1.(1) et 8.(1) ne relèvent pas nécessairement du statut des fonctionnaires de l'Etat mais sont des employés, voire des salariés. En tout cas, le présent projet ne requiert pas de qualités spéciales pour le personnel de ces autorités. C'est pourquoi le SYVICOL estime que les communes doivent disposer des mêmes facultés que ces dernières et demande de modifier le présent article de manière à ce que le bourgmestre puisse donner délégation à tous les membres majeurs du personnel affecté à son bureau de la population.

#### **Art. 20.**

Le SYVICOL demande de rayer la seconde phrase du présent article. Quant au motif, il est renvoyé aux considérations générales du présent avis (Méfiance vis-à-vis des communes ?).

#### **Art. 21.**

Il découle de la lecture combinée du présent article et de l'article 31 (1) d), que les personnes qui transfèrent leur résidence d'une commune luxembourgeoise vers une autre, n'ont plus besoin de se présenter à la commune de départ pour déclarer ce transfert. Cet allègement du système actuel de la double déclaration – d'abord le départ, ensuite l'arrivée – constitue sans aucun doute une simplification pour le particulier ou le ménage en cause. Or, pour les communes, l'abandon de la déclaration de départ tourne au désavantage au niveau de la bonne gestion de la régularisation de

certaines effets matériels de ce départ. En effet, le contact direct avec la personne concernée au moment de sa déclaration de départ permet à la commune de lui communiquer les détails concernant, par exemple, la lecture du compteur d'eau, la remise de la poubelle, le règlement du décompte des taxes communales, et de mettre en œuvre les démarches nécessaires. Mais avec la solution du projet sous examen, la commune aura seulement connaissance d'un départ après l'écoulement d'un délai incertain d'au moins plusieurs jours, et, de ce fait, il y a risque que le décompte final des taxes communales comporte des erreurs, surtout à l'égard des éléments qui reposent sur une consommation réelle ou une location facturée au prorata temporis. Bien qu'il reconnaisse l'avantage que procure le projet de loi aux particuliers, le SYVICOL estime qu'une simplification de l'existant pour l'un ne doit pas se traduire par une complication manifeste pour l'autre, en l'occurrence les communes. C'est pourquoi le SYVICOL propose de maintenir le système de la déclaration de départ, préalable à celle de l'arrivée, tout en suggérant d'offrir à l'intéressé averti une démarche par la toile ou par courriel.

Le paragraphe (2) prévoit qu'une inscription prend rétroactivement effet au jour de l'occupation de la nouvelle résidence. Partant, la date retenue aux registres repose sur les seuls dires de l'intéressé-même. Cette donnée n'est pratiquement pas vérifiable. Or, il s'agit ici d'une date très officielle, qui va non seulement figurer sur les certificats de résidence et autres mais qui représente le point de départ de maints droits – y compris de nature pécuniaire – qui s'ouvrent à l'intéressé. Il s'agit p.ex. de l'inscription aux listes électorales, du droit à l'électorat passif, du droit au changement de la nationalité, du droit à l'aide sociale et bien d'autres, lesquels auraient alors tous un effet rétroactif. Considérant que les conséquences n'en sont que difficilement gérables, voire impossible à considérer ou à mettre en œuvre, le SYVICOL a une nette préférence pour le maintien du système actuel au niveau de la déclaration d'arrivée, qui ne prend en considération que la date à laquelle le déclarant se présente effectivement à la commune pour officialiser son arrivée.

Quant au départ pour l'étranger, le système de la déclaration avancée est accueilli favorablement par le SYVICOL. Toutefois, comme la date de départ éteint aussi certains des droits dont question à l'alinéa précédent, il est proposé de fixer non seulement un délai minimal, soit la veille du départ, mais aussi un délai maximal, p.ex. huit jours avant le départ.

Aux paragraphes (3), alinéa 1 et (4) du présent article, le SYVICOL se pose la question de savoir si ce n'est pas plutôt le critère de l'« autorité parentale » que celui de la « responsabilité parentale » qui détermine la capacité de représenter les enfants mineurs ? La présente remarque vaut aussi pour les articles 36 (par. 1, al. 2), 37 (par. 1, al. 2), 39 (al. 2) et 50 (par. 1, al. 2).

Le paragraphe (5) donne une solution à l'une des questions en matière d'inscription aux registres de population, qui, dans le passé, ont donné lieu à des interprétations et pratiques différentes. Ici, le SYVICOL estime qu'il est nécessaire d'élargir le champ d'application de la présente règle aux cafés, auberges et établissements similaires qui louent des chambres.

## **Art. 22.**

La faculté de charger la police d'une enquête en cas de doute sur une résidence effective correspond à une pratique courante, ayant fait ses preuves et découlant actuellement d'une réglementation communale ad hoc. La future obligation pour la police de procéder dans le mois de la demande expresse de la commune à une enquête avec rapport subséquent, est ici prévue à l'alinéa 4 du paragraphe (2). L'alinéa suivant offre une issue en cas de non remise d'un rapport par la police à la



commune dans ledit délai. Il y est dit que la commune doit alors porter l'intéressé sur le registre principal, sans préjudice des articles 27 (inscription au registre d'attente ...) et 31 (radiations ...). Autrement dit, cet alinéa 5 replace la commune au point de départ et elle dispose de nouveau de toutes les options de décision, sans pour autant disposer de plus d'informations ou de preuves. Considérant, d'une part, que le délai d'un mois peut parfois être trop court pour que la police puisse exécuter à bien cette démarche administrative ici mise en place, et, d'autre part, que la commune est évidemment intéressée à ce qu'un rapport puisse lui être délivré, le SYVICOL propose de fixer un délai plus long afin que le but poursuivi à l'alinéa 4 puisse effectivement être atteint.

### **Art. 23.**

Le texte apporte une énumération de circonstances qui constituent ou ne constituent pas une absence temporaire, laquelle, si elle est établie, n'entraîne pas de changement de résidence. La présente disposition demande dans tous les cas une action de la part de la commune de résidence, allant de la collecte de données et de la surveillance des diverses situations individuelles, à répéter dans le temps, jusqu'à la décision de changement de résidence, voire d'une radiation. Or, le projet de loi reste entièrement muet sur la mise en œuvre réelle de cette règle. Afin de mettre les communes en état de pouvoir constater la situation individuelle et actuelle de leurs résidents concernés, le SYVICOL demande que la loi soumette les divers établissements ou intéressés à une obligation d'information envers les communes.

### **Art. 25.**

Tout en admettant que l'introduction du système des adresses de référence peut apporter une solution à la situation individuelle de certaines personnes, en l'occurrence les personnes sans domicile fixe, le SYVICOL se demande si ce même système ne comporte pas un risque d'abus. Plus précisément, il y a un réel danger qu'un véritable « marché aux adresses » ne se développe et que la « vente » illicite d'adresses de référence ne devienne pratique courante dans le milieu.

### **Art. 26.**

Ici, il est rendu attentif au fait que les communes ne délivrent pas que des certificats de résidence à leurs habitants, mais que maints autres certificats sont délivrés, p.ex. le certificat de composition de ménage, dont question aux considérations générales du présent avis.

De plus, les communes apposent maintes certifications sur des formulaires imposés par d'autres organismes, p.ex. par le centre commun de la sécurité sociale en matière d'allocations de naissance. Bien qu'un tel formulaire n'en porte pas explicitement le nom, du moins son effet, sinon sa valeur, équivaut à celui d'un « vrai » certificat de résidence. Partant, les pratiques de ces organismes sont aussi à adapter aux évolutions en la matière, engendrées par le présent projet de loi.

La nouvelle distinction entre « certificat d'inscription à une adresse de référence » et « certificat de résidence » laisse penser que l'auteur du projet de loi entend conférer des qualités différentes à des certificats différents. Or, une telle distinction demande aussi l'élaboration de règles définissant les valeur et portée respectives de ces certificats, ainsi que les droits qu'ils font naître, surtout en matière d'allocations pécuniaires. Pourtant, le projet sous examen reste muet à ce sujet.

**Art. 27.**

Ici, le SYVICOL propose d'élargir le champ d'application du paragraphe (1) aux locataires qui ont reçu une décision ordonnant leur déguerpissement du logement loué.

Quant aux effets et incompatibilités avec les plans d'aménagement des communes, le SYVICOL renvoie ici au chapitre des considérations générales du présent avis (Inscriptions au registre communal dans le respect du plan d'aménagement général ?).

**Art. 28.**

Au paragraphe (2), le SYVICOL estime que le terme « ordonne » n'est pas approprié et suggère de maintenir les termes du paragraphe (1) du présent article, à savoir « inscrit d'office ». En effet, l'action matérielle à effectuer par la commune sur base du premier paragraphe ne se distingue pas de celle relevant du second paragraphe.

Le paragraphe (3) et surtout son alinéa 2 confère aux communes un pouvoir d'action pragmatique pour arriver aux fins voulues, soit l'inscription d'office aux registres des individus concernés. Or, cette règle peut aussi être considérée comme une invitation aux individus qui se désintéressent et négligent leurs obligations administratives, à ne pas se présenter à la commune puisque cette dernière va finalement procéder de son propre gré à une inscription. C'est pourquoi le SYVICOL propose de modifier la présente règle de manière à ce qu'il n'en soit pas abusé et qu'elle reste l'exception.

**Art. 31.**

Le point b) du paragraphe (1) entraîne une radiation en cas de transfert de la résidence habituelle à l'étranger. Pour le cas où le départ ne devait pas être précédé d'une déclaration expresse par la personne intéressée (renvoi à l'art. 21, par. 2), le SYVICOL propose que la loi prévoie une enquête par la police avant qu'il ne soit procédé à une radiation. En effet, il arrive que les informations qui mènent à une radiation d'office reposent en fait sur une communication de la part d'un organisme tiers, par exemple de la part de la sécurité sociale. Or, les données dont dispose cet organisme ne correspondent pas toujours aux réalités du terrain. A titre d'exemple, il est cité le cas de l'assuré qui a rompu ses liens avec le système de sécurité sociale mais qui n'a pas pour autant quitté sa commune de résidence, voire le pays. Si tel devait être constaté, alors cette situation ne doit pas nécessairement se traduire par une radiation des registres des personnes physiques.

Par le paragraphe (3) du présent article, l'inscription préalable sur le registre d'attente est effacée par une inscription au registre principal avec effet à la date de la première inscription. Tout comme il l'a déjà fait à l'occasion de l'article 21, supra, le SYVICOL rend attentif au fait que ce système de rétroactivité peut entrer en conflit avec d'autres législations, et plus spécialement lorsqu'il s'agit de la computation de temps, p.ex. en matière d'indigénat ou d'électorat actif, et il suggère de reconsidérer la règle dans ce sens.

**Art. 33.**

Aux points j) et k) du premier paragraphe, le SYVICOL recommande fortement de ne pas se limiter à inscrire les numéros d'identification des père et mère et des enfants d'une personne, mais de faire

apparaître aussi les noms et prénoms de ces ascendants et descendants. En effet, la perception visuelle directe de ces indications supplémentaires par celui qui travaille dans les registres, facilitent considérablement les consultations, les recherches et les traitements de données que les communes doivent effectuer quotidiennement.

Le point o) du même paragraphe oppose « profession » et « spécialisation professionnelle ». Pourtant, le SYVICOL est d'avis que ces termes sont plutôt synonymes et s'apparentent à celui de « métier ». Pour atteindre le but ici poursuivi par l'auteur du projet de loi, le terme utile semble être celui de « statut professionnel », c. à d. salarié, fonctionnaire, retraité, indépendant, « sans statut », etc.

Au paragraphe (3) du présent article, le SYVICOL demande de rayer la deuxième phrase. Quant au motif, il est renvoyé aux considérations générales du présent avis (Méfiance vis-à-vis des communes ?).

#### **Art. 34.**

L'alinéa 2 énonce les données à laisser subsister au registre communal. Pour le cas du décès, le SYVICOL propose de ne pas se limiter à la date de l'événement mais de garder dans le registre communal aussi le lieu de la survenance du décès, ceci pour conserver ces deux données étroitement liées entre elles. Les communes ont fréquemment besoin de cet ensemble de données pour satisfaire aux recherches qu'elles sont appelées à faire et le fait d'en disposer dans leurs propres registres évite de devoir passer à chaque fois par le registre national.

Pour les mêmes motifs, le SYVICOL propose que les communes aient le droit de garder toutes les données qu'elles ont encodées au fil du temps et suggère de modifier l'alinéa (4) du présent article dans ce sens. En effet, la consultation du registre national se limiterait alors à la consultation aux fins de délivrance de certificats respectivement à la consultation de l'historique complet d'une personne donnée.

Ce même alinéa 4 dispose aussi que les communes doivent conserver les pièces justificatives des données inscrites sur leurs registres. Or, ici le SYVICOL estime que finalement toutes les pièces justificatives doivent plutôt être conservées auprès de ce registre national et non auprès de l'ensemble des communes qui ont, au fil du temps, authentifiées des actes et déclarations à l'égard d'une même personne. En effet, suivant l'article 4.(1), l'une des finalités du futur registre national consiste en la préservation de l'historique des données y enregistrées. Considérant que le nouveau système mis en place par le présent projet de loi a le grand avantage de réunir en un seul registre central toutes les données vérifiées, relatives à l'état d'une même personne et à ses changements de résidence, et que ce registre sera la seule source officielle pour composer un historique complet et vérifié à l'égard d'un individu, le SYVICOL propose donc, que les communes, après avoir effectué une radiation ou constaté un décès, transfèrent l'ensemble des pièces concernant l'état de l'individu en question à l'exploitant du registre national afin. Ainsi, toutes les pièces concernant une même personne seraient conservées en un seul lieu central.

#### **Art. 36.**

Il ressort du second alinéa du paragraphe (1) que la demande de communication des données peut aussi être introduite sur base d'une lettre lorsqu'il s'agit du registre national ou être apposée sur un

formulaire si elle concerne le registre communal. Ici, pour garder un certain parallélisme dans les démarches administratives, il est proposé d'une part que l'exploitant du registre national mette aussi des formulaires à la disposition du public, éventuellement à télécharger et introduire via la toile, et, d'autre part, que les intéressés peuvent aussi saisir les communes par simple lettre.

**Art. 51. et 52.**

Ici, il est renvoyé au commentaire de l'article 15 concernant le règlement grand-ducal du 8 août 2007 portant introduction d'une carte d'identité pour les personnes de nationalité luxembourgeoise âgées de moins de quinze ans.

**Art. 53.**

A l'alinéa 2, le SYVICOL propose de fixer le délai d'entrée en vigueur à dix-huit mois au lieu de treize mois. En effet, le délai figurant au projet de loi risque de s'avérer trop juste pour mener à bien toutes les démarches techniques à effectuer avant le lancement définitif de l'exploitation des futurs registres des personnes physiques des communes et de l'Etat. Il s'agit notamment, de part et d'autre, du développement des diverses applications informatiques, de la mise en place des nouveaux systèmes et, surtout, de l'essai approfondi des interconnexions entre les divers acteurs et entre les registres national et communaux.

---

Luxembourg, le 10 février 2012  
Le Président,  
Dan Kersch