

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)
concernant le projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques
(N° 5949)**

Considérations générales

Alors que la tenue des registres de la population est à l'heure actuelle régie par des règlements communaux se basant sur l'article 8 de la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale, le projet de loi sous examen entend instaurer une législation sur les registres communaux des personnes physiques devant conférer aux communes une plus grande sécurité juridique et assurer une harmonisation des procédures au sein des différentes communes.

Le SYVICOL se doit, tout d'abord, de réfuter les allégations faites dans le texte sous examen à l'encontre des élus locaux les accusant d'avoir mené une politique excessivement restrictive au niveau de la tenue des registres de la population. Qui plus est, l'exposé des motifs discrédite, d'une manière générale, la qualité de la tenue des registres communaux, faisant état de «*dysfonctionnements manifestes*» qui seraient à l'origine des données erronées au répertoire général des personnes physiques. A ces accusations gratuites, il y a tout d'abord lieu de répondre que les lacunes législatives en matière de registre de la population n'ont certainement pas contribué à la sécurité juridique nécessaire. Par ailleurs, l'incohérence entre les données du répertoire général et celles des registres des communes doit, avant tout, être imputée aux services étatiques qui, à base de listes fournies par les communes, procèdent à un encodage manuel des données, laissant beaucoup de marges à l'erreur et générant des retards importants. De plus, le nombre ahurissant d'agents étatiques qui traitent les données du répertoire général au bon gré de leur administration respective, n'est certainement pas un gage de leur fiabilité. Le répertoire général n'avait d'ailleurs jamais vocation à être un registre national des personnes physiques mais une plateforme pour créer et gérer le matricule national.

Tout en saluant le fait que Monsieur le Ministre de l'Intérieur avait invité le SYVICOL à lui transmettre l'inventaire des doléances des communes en matière de registres de la population en amont des travaux d'élaboration du présent projet de loi, le SYVICOL déplore que le secteur communal n'ait depuis lors plus été impliqué dans l'élaboration de cette nouvelle législation qui a pourtant un impact significatif sur les communes. Une consultation adéquate du secteur communal aurait effectivement permis de clarifier, dès le départ, un certain nombre d'aspects qui soulèvent des interrogations dans le texte sous examen.

Le SYVICOL n'est pas convaincu que les dispositions du présent projet de loi répondent à toutes les doléances des communes et à tous les problèmes auxquels les communes sont confrontées au quotidien et ne met pas fin à l'insécurité juridique qui règne dans le domaine des registres de la population. Aussi le SYVICOL plaide-t-il plutôt pour une actualisation des articles 102 à 111 du code civil ayant trait au domicile et pour l'élaboration d'un règlement grand-ducal afférent qui fixera le cadre pour des règlements communaux en la matière.

Compte tenu de ces considérations de principe, le SYVICOL a néanmoins procédé, à titre subsidiaire, à l'analyse des articles du présent projet de loi.

Examen des articles

Art. 1

Le présent article introduit la notion de «registre communal». Il serait utile de préciser d'emblée que le registre communal se compose d'un registre principal et d'un registre d'attente.

Le paragraphe (2) qui dispose que le registre communal est distinct du registre de l'état civil est superfétatoire comme cette différenciation est évidente.

Art. 2

Cet article introduit la notion de «résidence habituelle», définie par la suite à l'article 7.

Il y a lieu de se demander si la notion de «résidence habituelle» tout comme d'ailleurs le texte en général du présent projet de loi est en phase avec les articles 102 à 111 du code civil ayant trait au domicile.

Art. 3

(1) En vue d'une plus grande flexibilité et par analogie aux procédés de l'Etat, il est proposé que le bourgmestre, chargé de la tenue du registre communal, puisse déléguer cette mission à un ou plusieurs agents communaux majeurs.

Il est dès lors proposé de modifier le paragraphe comme suit :

*«Le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue du registre communal à un ou plusieurs agents communaux, majeurs désignés ci-après par les termes „l'agent communal délégué“.
L'arrêté portant délégation est transmis au ministre de l'Intérieur et au ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions».*

Dans un souci de cohérence, il y a lieu d'adapter en même temps l'article 76 de la loi communale traitant de la délégation:

« Le bourgmestre peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer à un agent communal majeur de l'administration communale
1° la délivrance des cartes d'identité;
2° la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres;
3° la légalisation de signatures

La signature des agents délégués en vertu du présent article doit être précédée de la mention de la délégation qu'ils ont reçue. »

Le SYVICOL salue le fait que les dispositions du présent article confèrent d'office au bourgmestre, respectivement à l'agent communal délégué, un droit d'accès au registre national des personnes physiques. Pour garantir le bon fonctionnement des administrations communales, cet accès des communes devrait être facilité par une procédure standardisée.

Le SYVICOL se demande cependant si la consultation sous-entend également l'utilisation des données consultées, notamment dans le cas de poursuites en matière de recouvrement.

Art. 4

Il est évident que le registre communal est en permanence tenu à jour. De ce fait, cet article est superflu.

Art.5

(1) Les présentes dispositions laissent au citoyen, qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise, le choix de faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée ou de faire une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. A l'ère de l'administration électronique et dans un souci de simplification administrative et d'harmonisation des procédures, il est proposé d'abolir définitivement la double déclaration à la commune de départ et à la commune d'arrivée et de se limiter dorénavant à la seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. Il va de soi que les modalités de transfert du droit de vote tout comme les dispositions de l'article 104 du code civil ayant trait au domicile devraient être adaptées en conséquence. En revanche, les personnes qui transfèrent leur résidence habituelle à l'étranger devront impérativement déclarer leur départ auprès de la commune où elles sont inscrites avant leur départ.

Le bourgmestre ou l'agent communal délégué est tenu d'informer le ministre ayant l'immigration et l'asile dans ses attributions du transfert de résidence de tout ressortissant étranger.

A l'ère de la gouvernance électronique et dans l'esprit de la libre circulation des personnes, cette démarche devrait se faire par voie électronique et se limiter tout au plus aux ressortissants de pays tiers.

(5) Le texte dispose que l'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping est possible sous condition de l'obtention d'un accord écrit du propriétaire ou du gérant du camping. L'exposé des motifs définit cependant les campings «*d'endroits destinés au tourisme et servant donc à l'occupation passagère et précaire*». Si les campings sont effectivement à considérer comme lieux de tourisme passagers, rien ne justifie une inscription au registre communal. Le séjour, quelque soit sa durée dans un camping, ne saurait, en aucun cas, donner lieu à une inscription au registre communal.

Alors que les hôtels sont expressément mentionnés, tel n'est pas le cas pour les logis, auberges et cafés ou autres logements collectifs, qui, il est vrai, tombent sous les dispositions de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement et de son règlement d'exécution déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène. Alors que certaines communes ont récemment dénoncé des pratiques effarantes en matière de location de logements insalubres et précaires, leurs moyens légaux sont relativement limités. En effet, elles peuvent tout au plus procéder à la fermeture des lieux avec l'obligation, à défaut du propriétaire, de reloger les occupants, ce qui s'avère souvent difficile vu la pénurie de logements abordables.

Gageons que la création de nouveaux logements sociaux, encouragée par la loi dite pacte logement et la mise en place prochaine d'une agence immobilière sociale, annoncée dans l'accord de coalition de 2004, pourront remédier à cette carence à moyen terme.

(6) Le texte dispose que la déclaration de transfert de résidence doit être signée par le déclarant ou par son représentant. A l'ère de la gouvernance électronique et dans l'optique du guichet unique citoyen mis en place par le gouvernement, il est regrettable qu'une inscription en ligne par le biais de la signature électronique ne soit prévue que dans une deuxième étape.

Art. 6 (1) et (2)

En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle, le bourgmestre ou l'agent communal délégué inscrit le demandeur sur le registre d'attente et demande à la Police grand-ducale de mener une enquête afin de procéder à la vérification de la résidence habituelle endéans le mois de la demande. Celle-ci devrait dès lors disposer de moyens humains suffisants pour vaquer à cette mission supplémentaire.

Art. 7

(1) Il y a lieu d'ajouter la durée minimale de résidence de 6 mois à la définition de la notion «résidence habituelle».

(2) Le texte sera à amender de la sorte qu'une attestation patronale pour certifier une absence pour raisons professionnelles serait à verser sur demande de la commune.

(4) Il est question d'une «résidence réelle», notion qui n'est pas définie par la suite.

(5) Pour éviter toute équivoque, cette disposition est à préciser.

Art. 9

Le présent article définit les personnes qui sont considérées comme temporairement absentes :

b) «*les personnes absentes pour moins d'un an pour des raisons de santé ou de tourisme du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle*».

La vérification de cette disposition semble difficile.

Art. 10

Les personnes qui résident dans des maisons de repos et de soins ou similaires et qui ne disposent plus de logements dans leur commune d'origine sont à inscrire d'office, un an après leur admission dans l'établissement visé, au registre communal de la commune où se situe cet établissement. Il y a dès lors lieu de se demander si une obligation de déclaration incombe à la direction des établissements visés.

Art. 11

Le texte dispose que le registre communal se compose d'un registre d'attente et d'un registre principal, sans pour autant préciser quels droits découlent de l'inscription sur le registre d'attente, respectivement le registre principal. Le texte devrait notamment spécifier que l'inscription au registre d'attente ne procure pas aux déclarants le droit d'accéder d'office à tous les services d'une commune.

Le SYVICOL se demande, par ailleurs, si la période qu'une personne a passée sur le registre d'attente est prise en compte pour la détermination de la durée de résidence, notamment pour satisfaire aux conditions de résidence pour l'inscription sur les listes électorales ou pour l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. Se pose également la question si les personnes inscrites sur le registre d'attente sont prises en compte lors du recensement de la population.

Art.12

Les fonctionnaires internationaux et le personnel des ambassades non soumis au statut de diplomate devraient être inscrits sur le registre principal lorsqu'ils établissent leur résidence habituelle sur le territoire de la commune sous réserve de l'observation des modalités fixées dans les conventions entre l'Etat et les institutions visées.

Art. 13

La présente disposition introduit la notion d' «*adresse de référence*» à laquelle sont inscrits les Luxembourgeois sans résidence habituelle, à condition d'être «*présumés présents*» sur le territoire de la commune pendant une durée supérieure à 6 mois.

Si cette pratique peut être approuvée pour les sans-abris, il y a cependant lieu de parer au phénomène du tourisme social, ceci d'autant plus qu'il est permis au demandeur de s'inscrire au registre principal de la commune *de son choix*, l'adresse de l'administration communale faisant dès lors fonction d'adresse de référence. Le SYVICOL s'oppose formellement à cette option et propose de formaliser la solution actuellement appliquée, à savoir l'inscription des personnes sans domicile fixe à l'adresse d'une structure d'accueil pour sans abris qui servira dès lors d'adresse de référence. L'Etat devrait veiller à garantir une couverture géographique adéquate de ces structures et à les doter des moyens humains et financiers suffisants pour vaquer à leur mission.

La possibilité qu'une adresse de référence puisse correspondre à l'adresse d'une personne physique ou morale consentante, risque de donner lieu à des abus malveillants, notamment par l'intermédiaire des soi-disant «marchands du sommeil», allant du trafic d'adresses à la vente d'adresses fictives pour faire bénéficier les personnes inscrites des avantages du système de protection sociale au Luxembourg.

Cette pratique, particulièrement fréquente dans les régions transfrontalières, doit être endiguée avec la rigueur nécessaire. Alors que le projet de loi organisant l'aide sociale vise à remédier au phénomène du tourisme social, il y a cependant lieu de veiller à la cohérence des textes, notamment en matière de terminologie, le projet de loi précité employant le terme de «domicile» en référence aux articles du code civil.

Finalement, le SYVICOL se demande s'il est opportun d'imposer aux Luxembourgeois inscrits à une adresse de référence de se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur résidence, ceci d'autant plus que le projet de loi ne prévoit aucune sanction en cas d'observation.

Alors que la présente disposition se limite aux Luxembourgeois sans domicile fixe, il y a lieu de régler le cas des non-Luxembourgeois inscrits au registre principal et qui perdent leur domicile.

Art. 14

Il y a lieu de prévoir l'introduction d'une taxe de chancellerie dont le montant sera fixé par règlement communal pour la délivrance d'un certificat de résidence. Qu'en adviendra-t-il par ailleurs des autres certificats délivrés par les communes ?

Art. 15

Cet article définit les personnes qui sont inscrites sur le registre d'attente, sans pour autant spécifier les droits et services qui découlent de cette inscription.

Le texte dispose que *«des personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal mais dont l'endroit où elles entendent établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs légaux et réglementaires de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire»* sont inscrites sur le registre d'attente. Il devrait dès lors être loisible aux communes de radier ces personnes du registre communal si l'enquête devait prouver que l'établissement s'est fait dans des zones du territoire où l'habitation principale est prohibée par les dispositions du plan d'aménagement général.

D'une manière générale, l'inscription des personnes au registre d'attente pour une période maximale de 3 ans paraît largement excessive et inadmissible aux yeux du SYVICOL.

Si la proposition d'une déclaration unique à la commune d'arrivée est retenue, le point c) est superfétatoire.

d) Il y a lieu de rendre attentif au fait que le texte dispose que certaines administrations étatiques peuvent inscrire des personnes sur le registre d'attente d'une commune sans aucune démarche du déclarant et sans pièce à l'appui. Cette disposition introduit dès lors un droit d'accès de l'Etat aux registres communaux, ce à quoi le SYVICOL s'oppose catégoriquement.

Les administrations étatiques devraient tout au plus pouvoir notifier aux communes les changements à effectuer, à base de pièces justificatives à l'appui, ceci afin de ne pas priver les communes de leur droit de demander un complément d'enquête en cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle.

e) Pour être en adéquation avec la pratique courante, il y a lieu de se demander si les ressortissants de pays tiers, membres de famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un ressortissant d'un des autres Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui ont fait leur demande, ne devraient pas figurer sur le registre principal.

Art. 16

Il convient de préciser que les personnes qui ont omis d'effectuer la déclaration d'arrivée sont inscrites d'office au registre d'attente.

Art. 17

La notification au ministre compétent devrait se faire par voie électronique

Art. 18

Pour des raisons de suivi de la gestion communale, le SYVICOL s'oppose à la radiation des données des personnes décédées.

Les multiples renvois à divers articles du présent projet de loi porte préjudice à la lisibilité du texte.

Art. 19

Les notifications respectives devraient se faire par voie électronique.

Art. 20

Il y a lieu de se demander pourquoi l'auteur du présent projet de loi remplace la notion «d'état civil » par l'expression «situation de famille». Le projet de loi sous examen n'utilise pas le terme «ménage» dont la définition dans le cadre d'une législation sur le registre communal des personnes physiques est cependant impérative. Qu'advient-il du certificat de composition de ménage indispensable pour les demandes RMG et d'allocation de vie chère ?

Il est essentiel que le registre communal contienne d'autres données nécessaires pour l'organisation interne des services de la commune.

Art. 21

Le SYVICOL s'oppose formellement à ce que l'historique des données soit réservé au registre national des personnes physiques. Ces données font en effet partie intégrante du patrimoine culturel des communes ; leur suppression, qui revient à une atteinte à l'autonomie communale, entravera sérieusement la gestion des affaires communales, étant donné que les données non reprises dans le registre national seront perdues.

Les communes sont tenues à conserver les pièces justificatives des données et peuvent dès lors faire office de consigne du registre national. A l'ère de la dématérialisation, cette pratique semble dépassée.

Art. 22

Les personnes inscrites sur le registre communal ont le droit de consulter par la voie électronique les données qui les concernent. Il est rendu attentif à l'impact de cette disposition sur la programmation informatique et sur les coûts subséquents. Alors que l'ère électronique semble avoir trouvé sa place dans le présent projet de loi, il est regrettable que le gouvernement n'ait pas introduit l'option d'une inscription électronique au moyen de la signature électronique.

Art. 23

Un extrait du registre communal pourra être demandé en langue française ou allemande et dans certains cas en anglais. Il y a lieu de se demander si les auteurs du texte ont bien évalué les conséquences au niveau de la programmation informatique et les frais de cette disposition. La délivrance d'un extrait du registre communal devrait pouvoir être assujettie au paiement d'une taxe de chancellerie à fixer par règlement communal.

Art. 24

Alors qu'une demande de rectification des données pourra se faire par voie électronique ou par lettre recommandée, le texte reste muet quant à la possibilité d'une demande de rectification des données par un citoyen qui se présente en personne au guichet de la commune.

Art.25

Il est stipulé que tout citoyen inscrit sur le registre communal a le droit d'obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui ont, au cours des six mois précédant sa demande, traité ses données au registre communal. Vu l'impact informatique et financier que génère cette disposition, le SYVICOL se demande si cette disposition est indispensable, puisque seule l'administration communale de résidence peut traiter les données du registre communal.

Art. 26

Il y a lieu de préciser les «*ayants-droits*» qui peuvent obtenir, le cas échéant, sous réserve de paiement d'une taxe de chancellerie, un extrait du registre communal de la personne concernée.

Art. 27

Cette disposition accorde à toute personne physique ou morale le droit d'obtenir un extrait du registre communal ou un certificat sur une personne inscrite lorsque la délivrance de ces documents «*nécessaires*» est prévue ou autorisée en vertu de la loi. Il y a lieu de se demander si ces personnes ne devraient pas plutôt s'adresser au registre national des personnes physiques.

Art. 29

Il va de soi que la commune peut disposer de listes de personnes inscrites sur le registre communal à des fins administratives.

Art. 30

Des listes de personnes peuvent être communiquées aux «*personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général*». Cette disposition devrait être précisée davantage.

Cette communication peut se faire aux autorités étrangères, moyennant l'accord préalable du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions. Comme il s'agit d'un registre communal des personnes physiques, cet accord devra émaner du bourgmestre de la commune en question et non du ministre.

Art. 34

Les données des registres communaux sont transférées au registre national des personnes physiques pour un contrôle de qualité. Se pose cependant la question de savoir si les données du registre national sont garantes d'une plus grande fiabilité.

Le SYVICOL doute que le délai de 12 mois envisagé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle législation soit suffisant pour réaliser les importants travaux liés à l'interconnexion des systèmes informatiques de l'Etat et des communes.

En l'absence d'une fiche financière évaluant les incidences sur le budget de l'Etat, notamment les contributions au secteur communal pour compenser les frais inhérents à la transposition de la nouvelle loi, le SYVICOL saisit l'occasion pour rappeler sa demande que les fiches financières à annexer aux projets de loi au titre de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juillet 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, comprennent à l'avenir également une estimation financière de l'impact sur les communes.

Luxembourg, le 18 mai 2009