

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)
concernant le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre
national des personnes physiques et à la carte d'identité.
(N° 5950)**

Considérations générales

Le projet de loi sous examen, qui se place dans un contexte de simplification administrative et de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère professionnel, a pour objectifs:

- la mise en place d'un nouveau numéro d'identification des personnes physiques, appelé «identifiant unique», en lieu et place du matricule national actuel, permettant l'identification numérique et biométrique des personnes physiques,
- la création d'un registre national des personnes physiques regroupant toutes les données relatives à l'identification des personnes physiques et se substituant à l'actuel répertoire général des personnes,
- la révision des règles relatives à la carte d'identité et l'introduction d'une carte d'identité électronique munie de la signature électronique.

Vu le caractère transversal de la matière, le gouvernement avait chargé un groupe de travail interministériel, dénommé groupe de travail «identifiant unique», de l'élaboration du présent projet de loi. Alors que le secteur communal est directement concerné par la matière visée aux niveaux administratif et informatique, il est regrettable qu'il n'ait pas été associé aux travaux d'élaboration de la nouvelle législation et ce malgré plusieurs demandes en ce sens du SYVICOL. S'il est vrai que le groupe de travail «identifiant unique» avait invité des représentants du secteur communal à des sessions d'information séparées en date du 15 novembre 2007, force a été de constater que ces réunions ne servaient en fin de compte que de présentation des grands principes retenus jusque là par ledit groupe de travail.

Une véritable consultation du secteur communal aurait, en revanche, impliqué un dialogue à tous les stades de l'élaboration de la législation. Si le secteur communal avait été associé aux travaux dès le départ, il aurait non seulement pu apporter son expertise, mais également s'appuyer sur ces informations pour définir une politique prévisionnelle de gestion informatique lui permettant de mieux optimiser ses investissements dans les logiciels de gestion communale.

En effet, alors que les auteurs du projet de loi se soucient à juste titre des travaux d'adaptation des programmes informatiques des administrations et services de l'Etat, ils oublient que le secteur communal sera également contraint d'agencer ses logiciels afin de garantir l'interopérabilité avec le système de l'Etat. Comme ces adaptations auront des répercussions financières pour les communes, l'Etat devrait leur consentir des compensations pécuniaires.

L'analyse des articles du projet de loi sous examen donne lieu aux remarques suivantes:

Examen des articles

Art. 1

Le champ d'application du projet de loi sous examen se limite aux personnes physiques tandis que l'identification des personnes morales sera déterminée par une loi à part. Vu les incidences de cette législation sur les communes, le SYVICOL devrait être associé à son élaboration.

Art. 2

En cas d'erreur d'un numéro d'identification, celui-ci est échangé contre un numéro de remplacement notifié à la personne en cause. La commune de résidence devrait en être informée.

Art.3

Le SYVICOL salue le fait que les communes peuvent utiliser le numéro d'identification sur leurs actes et documents et dans leurs fichiers à des fins administratives ou dans le cadre de leurs relations avec l'administré.

Art. 5

Il ressort de cet article que le registre national des personnes physiques préserve l'historique des données relatives à l'identification des personnes physiques et garantit la source authentique de certaines données enregistrées afin de servir de base à la production des documents de voyage, des pièces d'identité, des titres de séjour, des permis de conduire et d'autres pièces administratives.

A l'instar des objections formulées dans son avis sur le projet de loi N° 5949 relatif aux registres communaux, le SYVICOL s'oppose formellement à ce que l'historique des données soit réservé au registre national et plaide pour le maintien d'un historique des données au sein des registres communaux, indispensable à la gestion des affaires communales.

En effet, si le registre national devenait la seule source authentique des données des personnes physiques, la légitimité des certificats émis par les communes sur base de leur propre registre communal ne serait plus garantie.

Le SYVICOL se demande, par ailleurs, s'il ne faut pas adapter les textes légaux et réglementaires exigeant des administrés la production de certificats de résidence ou autre (p.ex. loi électorale ou loi sur la nationalité luxembourgeoise), si les communes ne peuvent plus exiger la production de certificats relatifs aux données contenues au registre national.

Art. 6

L'autorité chargée d'enregistrer les données prévues au registre national des personnes physiques procède à l'enregistrement de ces données directement dans le registre national. Cette disposition est en contradiction avec le commentaire de l'article 5 du projet de loi concernant les registres communaux en vertu duquel l'agent délégué inscrit au registre communal la personne qui désire déclarer son arrivée.

Art. 7

Comme le Centre Informatique de l'Etat (CIE) est censé gérer le registre national des personnes physiques et garantir la fiabilité et l'actualité des données, il devra être doté par le gouvernement des ressources humaines nécessaires pour vaquer à ces nouvelles missions.

Art. 9

Les données collectées par les autorités respectives sont en principe transmises immédiatement par voie électronique au CIE. Si cela s'avère impossible, elles devront être transmises en format papier dans un délai de huit jours de la saisie ou de la modification. Par analogie, le projet de loi devrait également prévoir un délai identique pour la saisie des données par le CIE afin de garantir l'actualité des données du registre national.

Art. 11

« *Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi...* »

L'élaboration d'un tel règlement d'exécution, à laquelle le secteur communal devrait être associé, s'impose aux yeux du SYVICOL.

Art. 12

Une commission du registre national est instituée pour veiller à l'harmonisation de l'application de la loi et trancher d'éventuelles questions ayant trait à son application. Cette commission avise également les demandes d'accès au registre national. La composition et le fonctionnement de la commission devront être déterminés par règlement grand-ducal. Comme les communes sont des acteurs incontournables du registre national, elles devraient être représentées au sein de la commission du registre national par l'intermédiaire du SYVICOL.

Art. 15

Si le ministre fait procéder à une rectification des données du registre national suite à une demande de la personne concernée, une notification à la commune de résidence devant procéder à la mise à jour de son registre communal sera de mise.

Art. 17

Il y a lieu de préciser dans la loi les «*ayants-droits*» qui peuvent obtenir un extrait du registre national.

Art.18

Le SYVICOL approuve les modalités de délivrance de données personnelles à des tiers.

Les communes n'étant plus censées délivrer des données personnelles à des tiers, ces derniers devront s'adresser dorénavant à l'Etat qui gère le registre national des personnes physiques.

Art. 21

Des listes de personnes peuvent être communiquées aux «*personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général*». Cette disposition nécessite de plus amples précisions.

Art. 23

Cet article introduit la nouvelle carte d'identité électronique munie de la signature électronique. Faut-il en déduire que les citoyens seront dorénavant tenus de souscrire aux conditions de la certification Lux Trust?

(1) La carte d'identité contient des informations à caractère personnel visibles à l'œil nu et lisibles de manière électronique, dont notamment le prénom ou les deux premiers prénoms. Comment tenir dès lors compte de la problématique du prénom principal dit «Ruffnumm» émarginée dans la circulaire ministérielle N° 2290 du 20 décembre 2001 ?

Il ressort de l'exposé des motifs que les demandes et la délivrance des cartes d'identité, des titres de séjour et des passeports biométriques seront traités, à partir du 1^{er} janvier 2011 du moins pour les cartes d'identité, dans quatre «centres administratifs de l'Etat». Le SYVICOL déplore que le gouvernement ne se soit pas concerté avec le secteur communal avant d'envisager ce transfert de compétences qui va à l'encontre du principe de proximité et n'améliore pas la qualité et l'efficacité des services offerts aux citoyens.

Pour justifier sa démarche, le gouvernement avance notamment des raisons de coût pour les communes ; en même temps il passe outre aux implications financières, d'autant plus considérables, de l'adaptation des programmes informatiques du secteur communal aux multiples dispositions du projet de loi sous examen et à celles contenues dans le projet de loi relatif aux registres communaux.

Par ailleurs, comment justifier auprès du contribuable le transfert d'une mission actuellement assumée par les communes vers de nouvelles entités avec toutes les conséquences en termes notamment d'embauche de personnel ou de création et d'entretien de locaux administratifs qui en résulteront ?

Le SYVICOL ne comprend pas non plus pourquoi le gouvernement veut confier aux communes, à partir du 28 juin 2009, des responsabilités supplémentaires en matière de passeports biométriques (prise de photos et d'empreintes digitales), sachant que les communes devront, le cas échéant, réagencer leurs locaux et être toutes équipées par l'Etat de matériel technique coûteux - pour leur enlever à nouveau cette attribution plus tard.

Pourquoi vouloir transférer un service qui donne actuellement pleine satisfaction au citoyen usager vers le niveau régional et obliger les citoyens à parcourir des distances plus importantes pour effectuer cette démarche administrative ? Qu'en est-il du respect des principes de l'IVL ?

Le SYVICOL est d'avis qu'à condition de les doter de l'équipement nécessaire, les communes ne rechigneront pas à assumer les nouvelles tâches supplémentaires en relation avec les cartes d'identité électronique permettant d'étendre l'offre en matière de service de proximité à leurs habitants et contribueront à l'amélioration de leur qualité de vie.

Ceci étant dit, le SYVICOL tient à saluer expressément le fait que les cartes d'identité seront dorénavant produites sur le territoire luxembourgeois ce qui devrait considérablement accélérer les procédures et améliorer en fin de compte le service au citoyen.

Art. 24

La mise en vigueur d'un règlement grand-ducal déterminant les normes et spécifications techniques des appareils et applications de lecture paraît indispensable.

Art. 26

Il y a lieu de se demander pour quelles raisons la validité des cartes d'identité sera réduite de 10 à 5 ans, alors que le Ministre de l'Intérieur belge vient d'annoncer qu'il veut doubler la durée de validité des cartes d'identité électronique pour la porter à 10 ans.

(4) Ce paragraphe instaure une taxe de chancellerie payable à l'Etat au moment de la demande de carte d'identité. Si le gouvernement devait, malgré les objections du SYVICOL, maintenir sa position de transférer cette mission des communes vers l'Etat, les frais de fabrication et de transport des cartes d'identité ne devraient plus être facturés aux communes dans le cadre du décompte annuel du Fonds des dépenses communales, mais être pris en charge par l'Etat.

Art. 27

Les agents communaux en charge du traitement des données relatives aux cartes d'identité devraient avoir accès au registre des cartes d'identité.

Art. 32

Le répertoire général restera en place jusqu'à l'installation du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national. Alors que le gouvernement se soucie à juste titre des applications de l'Etat, il convient de rappeler que les systèmes informatiques et interconnexions au niveau des communes engendreront des frais substantiels pour le secteur communal. Le SYVICOL estime qu'une compensation financière étatique s'impose.

Art. 33

Il est proposé d'insérer le texte relatif à l'installation des membres de la commission du registre national à l'article 12 qui traite de l'institution de la commission du registre national.

Art. 34.

Le nouveau numéro d'identification à treize positions sera introduit à partir du 1er janvier 2011. Il est rendu attentif au fait que si l'adoption de cette nouvelle législation est retardée, la date butoir semble difficile à respecter vu l'importance des travaux d'adaptation indispensables pour garantir l'interopérabilité des systèmes informatiques communaux et étatiques.

Le commentaire des articles justifie la durée de cette période transitoire par les travaux d'adaptation nécessaires aux services, administrations de l'Etat et établissements publics, sans toutefois, mentionner les importants travaux de refonte des applications informatiques des communes, pourtant essentiels à l'utilisation du nouveau numéro d'identification à partir du 1^{er} janvier 2011.

L'introduction d'un numéro d'identification à caractère aléatoire à treize positions est prévue dans une deuxième phase. Vu l'étendue des adaptations informatiques et le coût qu'elles représentent pour le contribuable, il y a lieu de se demander s'il n'est pas préférable d'outrepasser la phase transitoire et de lancer directement les travaux d'application du numéro à caractère aléatoire.

Finalement, le SYVICOL réitère sa demande que les fiches financières annexées aux projets de loi comprennent également une estimation financière de leur impact sur les communes.

Luxembourg, le 18 mai 2009