



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre du Logement de l'avoir demandé en son avis sur le projet de loi n°8086 relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements par courrier du 21 octobre 2022. Étant donné que, pour les communes, la distinction entre les registres communal et national est souvent sans intérêt – le deuxième étant alimenté automatiquement par le premier et contenant les mêmes informations – nous emploierons ci-après les termes « le registre » ou « le RNBL » pour désigner les deux.

Ce n'est pas seulement depuis la saisine officielle que le SYVICOL est impliqué dans ce dossier. En effet, il a dès le début été membre d'un groupe de travail interministériel qui s'est réuni régulièrement depuis le 24 janvier 2022 sous les auspices du ministère du Logement. À côté des différentes administrations étatiques intéressées, il y a représenté le secteur communal ensemble avec des agents de la Ville de Luxembourg et du SIGI. Par ailleurs, c'est sur l'initiative du SYVICOL que le groupe de travail a rencontré, le 25 avril 2022, des représentants des communes ayant introduit une taxe sur les logements inoccupés sur base de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes, afin de partager leurs expériences en la matière.

Finalement, le SYVICOL a associé des communes de différentes tailles à ses échanges avec le LISER, institut chargé par le ministère du Logement d'établir une proposition des variables à inclure dans le RNBL dans le contexte de la préparation du règlement grand-ducal prévu à l'article 14. Trois réunions ont eu lieu dans cette constellation, certaines en présence d'agents du STATEC et de l'Administration du cadastre et de la topographie, qui ont permis aux représentants du secteur communal de formuler leurs remarques aux différentes variables et définitions, ainsi que de discuter de la mise en œuvre du RNBL au niveau communal. C'est grâce à ces échanges que le SYVICOL a pu se procurer un premier aperçu de la structure du futur registre, des données à y recenser et des sources potentielles de ces données, sans préjudice, bien sûr, du projet de règlement grand-ducal qui sera finalement mis en procédure. Le SYVICOL salue expressément la qualité et l'ouverture de ces échanges et appelle les autorités



compétentes à continuer dans cette voie pour ce qui est des aspects pratiques de l'initialisation, les outils informatiques à développer, etc.

Le présent avis est également le fruit d'une concertation avec les communes au niveau des commissions consultatives du SYVICOL. En effet, le texte a été analysé en détail lors d'une réunion jointe des commissions 1-volet administratif et 2-volet technique en date du 24 novembre 2022. Il importe au SYVICOL de remercier chaleureusement tous les représentants communaux qui ont contribué d'une manière ou d'une autre aux échanges avec les autorités étatiques ou à la préparation du présent avis.

Si le SYVICOL se félicite donc de la bonne collaboration et des échanges fructueux avec les services du ministère du Logement et des autres autorités, il ne peut s'empêcher de faire part de sa déception quant au fait que le projet de loi sous revue ne lui a été dévoilé qu'après son dépôt et que les membres du groupe de travail n'ont pas eu l'occasion de se prononcer à son sujet, ni même de discuter d'un avant-projet. Le SYVICOL ignore les raisons justifiant le dépôt précipité – d'autant plus qu'une ribambelle de questions techniques restent à clarifier, qui peuvent avoir un impact sur le texte – et l'absence de consultation sur ce sujet pourtant essentiel.

Comme l'indique son titre, le projet de loi a pour objet la création d'un registre national et de registres communaux regroupant l'ensemble des bâtiments et des logements existant sur le territoire du Grand-Duché. L'articulation entre les registres national et communaux est inspirée de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui a mis en place une structure analogue au niveau des registres de la population : chaque commune dispose de son propre registre communal qu'elle doit alimenter et tenir à jour, et tous ces registres sont synchronisés avec le registre national, qui réunit dès lors les données de l'ensemble du pays.

L'initiative de créer ces registres remonte à l'annonce du gouvernement d'introduire un impôt sur la non-occupation de logements, pour la perception duquel il est absolument indispensable. Cependant, au fil des discussions au sein du groupe de travail, il s'est vite avéré qu'un tel registre pourrait servir à de nombreuses autres fins, y compris au niveau de la gestion communale. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL s'est toujours montré favorable au projet, même lorsqu'il a été décidé de ne pas limiter le registre aux bâtiments servant à des fins de logement, tout en insistant cependant à ce que la charge de travail à laquelle les communes seront confrontées reste gérable.

En effet, si le SYVICOL ne conteste pas le fait que les communes, notamment en raison de leur compétence pour délivrer les autorisations de bâtir, sont une source de données de prédilection et que la mise en place du RNBL n'est pas envisageable sans leur concours, il regrette néanmoins que le projet de loi, tel qu'il a été déposé, est très déséquilibré, mettant la grande majorité du travail de recherche et de fourniture des données – ainsi que toute la responsabilité – à charge des communes et tous les bénéficiaires au profit des administrations qui auront accès au registre. Nous allons y revenir plus en détail au fil du présent avis, et notamment à l'endroit des articles 7 et 15.

En revanche, le SYVICOL constate avec satisfaction que les auteurs reconnaissent dans la fiche financière que l'initialisation du registre représentera pour les communes une charge de travail exceptionnelle et que « l'Etat devra accompagner les communes lors de ce processus, le cas échéant, en ayant temporairement recours à un ou des prestataires externes ».



Il signale néanmoins que non seulement l'initialisation, mais aussi la tenue à jour du registre constituent clairement une nouvelle mission attribuée par la loi aux communes et que le « principe de connexité » inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022, doit donc s'appliquer. Ce principe dispose : « *Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.* »

Même si la charge de travail est difficilement estimable à l'heure actuelle, car elle dépend d'une part de la définition des données à recenser et d'autre part des sources exploitables, l'Etat devra donc fournir aux communes les ressources financières nécessaires pour l'initialisation et la tenue à jour du registre. Le SYVICOL est conscient du fait que la révision constitutionnelle nécessite un deuxième vote par la Chambre des Députés pour entrer en vigueur. Etant donné cependant la majorité écrasante¹ avec laquelle le projet de révision n°7700 a été adopté, il aurait néanmoins souhaité que les auteurs du projet sous revue anticipent l'achèvement de la constitutionnalisation du principe de connexité et insèrent une disposition dans le projet de loi proprement-dit, plutôt que dans la fiche financière, précisant la mise à disposition des communes des moyens financiers nécessaires.

Ensuite, afin de pérenniser les échanges relatifs au registre entre les différents acteurs concernés, le SYVICOL propose de s'inspirer d'une autre disposition de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, à savoir l'article 11, qui crée une « commission du registre national ». En effet, une telle commission, qui pourrait être composée de représentants de l'Administration du cadastre et de la topographie et du ministère du Logement, de délégués du secteur communal désignés par le SYVICOL, ainsi que de représentants des administrations et autres entités qui sont les principaux utilisateurs du registre, pourrait jouer un rôle important au niveau du suivi de la mise en place et du fonctionnement du registre et faire des propositions d'ajustement en cas de besoin.

Finalement, afin de faciliter la tenue à jour du registre et pour en accroître l'utilité pour de nombreuses tâches administratives à effectuer aux niveaux communal aussi bien qu'étatique, il serait important que l'identifiant unique qui sera fourni par le RNBL figure obligatoirement sur un maximum de documents officiels concernant les bâtiments et les logements, tels que les compromis et les actes notariés, les contrats de bail, etc. Ceci permettrait par exemple aux services de la population des communes d'affecter sans risque d'erreur les habitants d'un bâtiment résidentiel aux différentes unités de logement, ce qui sera crucial, dans une deuxième phase, pour identifier les logements non occupés.

En guise de clôture de cette partie introductive, le SYVICOL répète qu'il soutient en principe la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements, sous réserve des remarques et revendications formulées dans le présent avis.

¹ Tous les partis représentés au Parlement se sont ralliés au projet de révision en question, à l'exception des sensibilités politiques Déi Lénk (abstention) et ADR.



II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient en principe à la création des registres national et communaux des bâtiments et des logements. Il constate cependant que le projet de loi sous revue est très déséquilibré, mettant presque tout le travail et l'ensemble de la responsabilité à charge des communes et tous les bénéficiaires au profit des administrations et autres entités qui auront recours au registre.
- Afin d'accroître l'utilité du registre une fois créé, il demande que l'identifiant unique qu'il fournira pour chaque bâtiment ou logement doive figurer obligatoirement sur tous les documents officiels tels que compromis, actes notariés, contrats de bail, etc.
- Le SYVICOL regrette l'absence d'une disposition légale conforme au principe de connexité assurant aux communes les moyens financiers adéquats pour assumer les missions que le projet de loi leur confie.
- Il propose la création d'une commission, comprenant des représentants étatiques et communaux, assurant le suivi de la mise en place et du fonctionnement des registres, habilitée à émettre des recommandations à l'autorité compétente et consultée sur les modalités d'accès de la part d'entités non publiques.
- Le SYVICOL estime que la définition du « bâtiment », qui détermine les constructions à recenser, est trop large et trop imprécise, et demande de la clarifier en dialogue avec les communes (art. 3).
- Il demande que les outils pour la gestion des registres communaux soient développés en accord avec les acteurs du terrain, de façon à ce que les communes puissent continuer à travailler avec leurs logiciels actuels et en évitant toute saisine de données en double (art. 7).
- Il s'oppose fermement à ce que les communes soient responsabilisées de plein droit pour toutes les données figurant au registre et demande, au contraire, que chaque autorité assume elle-même la responsabilité pour les données fournies. Dans le même ordre d'idées, il s'oppose à ce que les communes soient rendues responsables des données fournies par les propriétaires. En outre, il estime que la validation des données par l'Administration du cadastre et de la topographie devrait entraîner un transfert de la responsabilité vers cette dernière (art. 7).
- Il rejette également la disposition selon laquelle les communes devront assumer la responsabilité pour les données faisant défaut lors de la fin de la période d'initialisation du registre (art. 7).
- Le SYVICOL demande une disposition expresse selon laquelle l'inscription au registre d'un bâtiment construit illégalement ne saurait en aucun cas emporter la régularisation de la situation de celui-ci (art. 11).
- Il ne comprend pas pourquoi le projet de loi exige l'inscription nouvelles constructions au registre endéans un délai de seulement huit jours suivant l'autorisation de construire et revendique une prolongation de ce délai à trente jours (art. 11).
- Afin de limiter la charge de travail des communes, le SYVICOL exige de limiter les données à recenser au strict nécessaire pour l'identification des bâtiments et des logements, en renonçant à toute information non indispensable (art. 14).
- Le SYVICOL demande une modification du projet de loi de façon à admettre, pendant les phases d'initialisation et de tenue à jour, des données provenant de toutes bases exploitables disponibles auprès d'autres entités, plutôt que de restreindre arbitrairement



les sources de données aux communes et à l'Administration du cadastre et de la topographie (art. 15).

- Il demande également que les communes soient habilitées par des dispositions légales spécifiques à réaliser des visites sur place pour collecter des données non disponibles autrement (art. 15).
- Il s'étonne du fait que le projet de loi prévoit un accès très large au registre, mais ne contient aucune disposition permettant aux particuliers de consulter les informations relatives à leurs propriétés (art. 16).
- Le SYVICOL demande que l'identifiant unique créé par le RNBL ne soit inséré pas seulement au registre national des personnes physiques, mais aussi aux registres communaux, ainsi qu'à d'autres bases de données à interconnecter avec le RNBL (art. 20).
- Faute de précisions, d'une part, sur les données à fournir et, d'autre part, sur celles qui existent dans d'autres registres, le SYVICOL ne peut se prononcer sur la question de savoir si la période transitoire prévue pour l'initialisation du registre – le 1^{er} janvier suivant une période de 36 mois après la publication de la loi – est suffisante ou non. Il demande par conséquent que la loi donne davantage de flexibilité pour déclarer certaines données comme non obligatoires ou comme à indiquer seulement pour les nouvelles constructions (art. 21).
- Finalement, il demande une modification des dispositions relatives à la validation des données par les particuliers pour souligner l'obligation de ces derniers de contribuer à l'initialisation du registre (art. 22).

III. Remarques article par article

Art. 3. Définitions

L'article 3 fournit un certain nombre de définitions importantes pour la compréhension et l'application du texte.

Parmi ces définitions, seule celle du « bâtiment » donne lieu à des remarques. En effet, bien qu'elle soit, selon le commentaire des articles, « inspirée de la définition Eurostat », le SYVICOL constate qu'elle n'est pas suffisamment claire pour l'établissement du RNBL.

D'abord, en effet, elle dispose qu'un bâtiment est « un ouvrage de construction couvert », puis elle énonce 4 critères en omettant de préciser si ceux-ci sont cumulatifs, c'est-à-dire qu'ils doivent tous être remplis, ou alternatifs. Pour lever le doute, le SYVICOL demande l'ajout de la conjonction « et » entre « c) peut accueillir des personnes » et « d) est adapté à la protection des personnes, d'animaux ou d'objets ».

Même ainsi clarifié, le texte laisse subsister des questions. Qu'en est-il par exemple de dépendances telles que des abris de jardin, des serres ou des carports ? Selon la compréhension du SYVICOL, ces constructions remplissent tous les critères fixés : il s'agit de constructions couvertes pouvant être utilisées séparément, conçues pour des besoins permanents (qui incluent « toute activité humaine »), qui peuvent accueillir des personnes et sont adaptés à la protection d'objets. A priori, elles seraient donc clairement à recenser. Mais, s'agissant généralement de dépendances de maisons d'habitation, figureront-elles au registre comme des parties de ces dernières ou comme des « bâtiments » autonomes ? Cette deuxième question est d'autant plus pertinente que les ouvrages en question sont souvent construits plus



tard que la maison principale et font alors l'objet d'une autorisation de construire séparée, mais généralement sur la même parcelle cadastrale.

Des questions similaires se posent pour certaines constructions agricoles. Si une grange, une étable ou une porcherie remplissent sans doute les 4 critères, il existe également d'innombrables constructions légères à faibles dimensions, servant par exemple d'abri au bétail, qui se trouvent en pleine zone verte et pour lesquelles le Registre national des localités et des rues de l'Administration du cadastre et de la topographie ne fournit pas d'adresse. D'autres exemples sont des abris de chasse ou servant à des activités sylvicoles ou apicoles.

Finalement, on trouve aussi dans l'espace public des exemples de constructions pour lesquelles il faut se demander si elles devront figurer au RNBL ou non. Prenons les abris d'autobus, dont on ne contestera guère qu'il s'agit de constructions pouvant être utilisées séparément, qu'elles sont conçues pour des besoins permanents (le transport public), qu'elles peuvent accueillir des personnes et qu'elles sont adaptées à la protection de ces dernières. Toutes les conditions pour les considérer comme des « bâtiments » sont donc de toute évidence remplies.

Si le SYVICOL insiste tellement sur ce point, c'est pour une double raison :

D'abord, nous y reviendrons, l'initialisation du registre représente une charge titanesque pour les communes. Afin qu'elle ait des chances de réussir endéans le délai prévu à l'article 21, il importe de limiter le RNBL aux catégories de constructions dont le recensement présente une utilité réelle, non seulement hypothétique, justifiant les efforts nécessaires. Pour revenir à l'exemple d'un abri de jardin, cette utilité semble fort douteuse.

Ensuite, il est indispensable pour l'intégrité et l'homogénéité du registre national que les communes puissent distinguer sans aucun doute les constructions qu'elles devront y faire figurer de celles qu'elles pourront négliger.

Si la définition prévue actuellement a été choisie parce que les auteurs estiment que toutes les constructions minimales mentionnées à titre d'exemples ci-dessus doivent figurer au registre, le SYVICOL s'y oppose au motif qu'elle est trop large et qu'elle oblige les communes à fournir des informations dont le besoin n'est pas établi.

Si, en revanche, les auteurs partagent l'avis du SYVICOL que les constructions mentionnées ne sont pas – ou pas toutes – à recenser, la définition est à rejeter comme étant trop imprécise, ne permettant pas aux communes de savoir, pour chaque construction analysée, si elle doit être recensée ou non.

Quoi qu'il en soit, le SYVICOL demande donc une adaptation de la définition du « bâtiment ». Il propose aux auteurs du projet de loi de se concerter avec le secteur communal afin de tenir compte des questions qui se posent dans la pratique et d'élaborer ainsi une définition plus adaptée. Si ces échanges en montrent le besoin, la rédaction d'un vademécum plus explicite à l'attention des communes devrait en plus être envisagée.

Art. 5. Données du registre national

En lisant l'article 5 concernant les données figurant au registre national ensemble avec l'article 12 énumérant les données figurant aux registres communaux, on retrouve des deux côtés « l'identificateur des bâtiments et des logements » et « les informations de référence ». Le



registre national inclut en plus « les données des registres communaux des bâtiments et des logements au sens de l'article 12 ».

Le SYVICOL ne comprend pas pourquoi l'article 5 mentionne l'identificateur et les informations de référence à côté des données des registres communaux, alors que ces dernières, selon l'article 12, se composent justement de ces mêmes informations. N'est-il pas suffisant d'indiquer que le registre national centralise les données de tous les registres communaux ?

Art. 7. Responsabilité des données

L'article 7, alinéa 1^{er} dispose que les communes doivent utiliser pour la transmission des données au registre national les services informatiques mis à leur disposition par l'Etat. S'il est évident que le pouvoir central devra mettre en place les services informatiques pour la synchronisation entre les registres national et communaux, le SYVICOL s'interroge sur les outils servant à la gestion de ces derniers.

Actuellement, les communes utilisent différents logiciels pour le traitement de données relatives aux immeubles, tels que Gescom du SIGI et les applications spécifiques de la Ville de Luxembourg, des programmes servant à la gestion des autorisations de bâtir et différents systèmes d'information géographique. Ces outils sont importants pour la gestion interne et proposent des fonctionnalités ou permettent le traitement de données dépassant les besoins du RNBL.

Pour l'initialisation et la tenue à jour des registres communaux, il importe donc de créer des interfaces avec ces logiciels, plutôt que d'imposer aux communes d'encoder des données dans un outil uniforme spécifique – et surtout de ne pas essayer de remplacer les applications utilisées actuellement. Le but doit consister à assurer le respect du principe « once only » en évitant toute saisie de données en double, tout en laissant aux communes le choix des outils utilisés pour leur gestion interne.

A titre d'illustration, on peut de nouveau faire référence à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques : la mise en place du registre national des personnes physiques et du service de synchronisation des données des registres communaux n'a pas entraîné un changement fondamental des logiciels de gestion des registres de la population au niveau des communes.

Afin d'atteindre cet objectif, le SYVICOL demande que les outils informatiques soient développés en étroite collaboration avec les acteurs du terrain. Il propose dès lors de mettre en place un groupe de travail *ad hoc*, comprenant des agents de communes de différentes tailles et des représentants des fournisseurs des principaux logiciels utilisés pour l'instant.

Ensuite, l'alinéa 2, première phrase, du même article attribue aux communes la seule et entière responsabilité pour toute inscription ou modification d'une donnée du registre, pour toute information communiquée à ce dernier ainsi que – a-t-il fallu le préciser ? – pour la conformité des données aux pièces justificatives.

Aux termes de l'article 10, cette responsabilité incombe au bourgmestre, car c'est lui qui est expressément chargé de la tenue du registre communal. Même si une délégation de cette mission à un ou à plusieurs agents communaux est prévue, cette dernière se fera toujours sous la surveillance et la responsabilité du bourgmestre.



Le projet de loi ne fournit pas de précisions sur la nature de cette responsabilité. Le SYVICOL constate cependant avec satisfaction que les auteurs n'ont pas suivi la voie dessinée par d'autres textes, qui créent des sanctions pénales frappant les autorités communales même en cas de fautes non intentionnelles commises dans le strict exercice de leurs fonctions.

Même si la responsabilité visée semble donc être de nature civile, elle n'est néanmoins pas à sous-estimer, vu la multitude d'utilisations possibles des données figurant dans le registre. Dans l'état actuel du projet de loi, la responsabilité de la commune risque d'être engagée chaque fois que n'importe quelle autorité étatique prend une décision administrative basée sur une donnée erronée figurant au RNBL, quelle que soit la source de cette erreur.

Le SYVICOL doit donc s'opposer fermement à ce que le projet sous revue établisse une responsabilité de plein droit à l'égard des communes, et ce pour les raisons suivantes :

Comme développé à l'endroit de l'article 15, il demande que l'initialisation et la tenue à jour du registre se fassent en profitant au maximum de données existantes. Dans ce cas, il n'est nullement justifié d'attribuer aux communes l'ensemble de la responsabilité pour ces données. Même si, comme le texte le prévoit actuellement, la seule source de données non communale restait l'Administration du cadastre et de la topographie, il serait incompréhensible pourquoi les communes seraient obligées d'endosser la responsabilité pour les données fournies par cette dernière. Pour le SYVICOL, il est évident que chaque administration devra être responsable des données qu'elle aura mises à disposition.

Ceci vaut également pour les données fournies par les propriétaires sur demande d'une commune en exécution de l'article 15, paragraphe 2, point 4°. Si une commune demande des renseignements au propriétaire d'un bâtiment, c'est parce qu'elle n'en dispose pas d'ores et déjà. Par conséquent, elle ne sera pas en mesure de contrôler les données reçues et ne pourra donc – conformément à l'adage « à l'impossible, nul n'est tenu » – en assumer la responsabilité.

Finalement, l'alinéa 3 dispose que « l'organisme », c'est-à-dire l'Administration du cadastre et de la topographie, valide les données transmises par les communes. Cette validation sous-entend un contrôle préalable, et il est dès lors incompréhensible qu'elle n'entraîne pas un transfert de responsabilité vers l'Administration du cadastre et de la topographie.

Pour les raisons ci-dessus, le SYVICOL demande la suppression pure et simple de la première phrase de l'article 7, alinéa 2. Si des problèmes liés à des données erronées se présentent ultérieurement, la responsabilité civile devra alors être recherchée selon les règles de droit commun. Ajoutons que la suppression de cette phrase n'affecterait en rien les missions et obligations des communes, qui ressortent clairement du chapitre 3 du projet de loi.

Le SYVICOL exige également la suppression de la dernière phrase de l'alinéa 2, selon laquelle la responsabilité des communes ne se limite pas aux données incluses dans le registre, mais vaut également pour les données manquantes à la fin de la période d'initialisation définie à l'article 21. Le SYVICOL rappelle qu'il n'est pas clair pour l'instant quelles seront précisément les données à fournir et les sources potentielles, et que nul ne peut dès lors, à ce stade, évaluer la possibilité ou non pour les communes de réaliser l'initialisation endéans le délai prescrit. Le projet de loi entend donc responsabiliser en amont les communes pour une tâche à réaliser dans le futur sous des conditions qui seront fixées par un règlement grand-ducal dont le projet n'est pas encore disponible. Aussi longtemps qu'il est incertain que l'initialisation soit réalisable avant la



fin de la période transitoire, le SYVICOL ne peut accepter une disposition qui attribue aux communes la seule responsabilité pour l'achèvement de ces opérations.

Art. 11. Inscriptions au registre communal

Selon le paragraphe 1^{er} de l'article 11, les communes sont obligées d'inscrire sur le registre communal les bâtiments et les logements existants, ainsi que ceux soumis à autorisation de construire. On y retrouve la distinction entre la phase d'initialisation et la phase ultérieure de tenue à jour.

Concernant le recensement des bâtiments existants, aucune distinction n'est faite selon qu'ils sont dûment autorisés ou non. Pour les communes, il importe cependant d'éviter que l'inscription au registre d'un bâtiment existant mais non couvert d'une autorisation de bâtir en due forme n'entraîne une régularisation tacite de la situation d'illégalité dans laquelle ce bâtiment se trouve. Le SYVICOL propose donc de compléter le texte d'une disposition expresse en ce sens.

Le paragraphe 2 dispose que l'inscription d'un bâtiment au registre doit être effectuée par l'autorité communale dans les huit jours de l'octroi de l'autorisation de construire.

Le SYVICOL ne voit pas de nécessité pour un délai tellement court, alors qu'il peut s'écouler une année entière entre l'autorisation et le début des travaux² et qu'il n'existe aucun délai pour l'achèvement de l'ouvrage, une fois sa réalisation entamée de manière significative endéans le délai imparti.

En plus, l'enregistrement de l'autorisation peut prendre plus de temps que prévu par le projet en fonction de l'organisation interne des communes et des outils informatiques employés. Dans les petites et moyennes communes, le délai peut en outre être difficile à respecter en cas d'absence de la personne responsable.

Pour ces raisons, le SYVICOL demande à ce que l'article 11, paragraphe 2 soit modifié de sorte à prolonger le délai à trente jours.

Par ailleurs, le SYVICOL donne à considérer que les autorisations de bâtir sont, comme toutes les décisions administratives à caractère unilatéral, attaquables devant le Juge administratif par un recours en annulation pendant un délai de trois mois suivant la publication de la décision. La question se pose donc de savoir comment une annulation juridique d'une autorisation de bâtir est à traiter au niveau du registre. Le cas de la péremption de l'autorisation de bâtir à défaut de commencement des travaux endéans le délai légal devrait également être prévu.

Art. 12. Données du registre communal

Voir les remarques à l'endroit de l'article 5.

² Article 37, alinéa 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain : « L'autorisation de construire est périmée de plein droit, si dans un délai d'un an, le bénéficiaire n'a pas entamé la réalisation des travaux de manière significative. Le délai de péremption peut être prorogé par le bourgmestre pour une période maximale d'un an sur demande motivée du bénéficiaire. »



Art. 14. Informations de référence

L'article 14 énumère sommairement les données qui composent les informations de référence des bâtiments et des logements. Il renvoie à un règlement grand-ducal pour fournir les détails et préciser les modalités de saisie.

Ce règlement grand-ducal est actuellement en cours de rédaction et le SYVICOL a été consulté notamment dans le cadre de la définition des variables à recenser.

Lors des discussions au sein du groupe de travail, des conceptions très divergentes par rapport au contenu du registre, et notamment par rapport au nombre de variables, se sont dévoilées. Sachant que la difficulté de l'initialisation augmente corrélativement au nombre d'informations à recenser, le SYVICOL maintient sa position, plusieurs fois exprimée lors des réunions du groupe de travail, de créer un registre aussi « léger » que possible, ne comprenant que les données essentielles à côté de l'identifiant unique, qui permettra à son tour l'interconnexion du RNBL avec des bases de données ayant des finalités plus spécifiques existant ou à créer auprès des différentes administrations.

Art. 15. Sources de données

L'article 15 énumère – limitativement, selon la compréhension du SYVICOL – les sources pouvant être utilisées par les communes pour fournir les données de référence, en distinguant entre la tenue à jour et l'initialisation du registre.

Pour la tenue à jour, le paragraphe 1^{er} prévoit comme source principale les dossiers d'autorisation de construire des communes, dont les indications sont complétées par les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation. Une troisième source consiste dans des constats effectués lors de contrôles sur place par les autorités communales.

Le paragraphe 2, quant à lui, admet comme sources pour l'initialisation du registre « les données de l'Administration du cadastre et de la topographie pour la géolocalisation et les dimensions », mais seulement « pour autant que disponibles ». Le SYVICOL ignore le degré de disponibilité de ces données. Ici aussi, il est clair que la plus grande partie des données devront parvenir des communes, et ce, comme pendant la phase de tenue à jour, sur base des dossiers d'autorisation de construire, mais en plus en provenance « de toute autre source d'information utile existant auprès des communes ». D'autres sources purement communales sont « les constats effectués lors de contrôles sur place » et « les données à fournir par les propriétaires sur demande des communes ».

Ces dispositions appellent plusieurs remarques :

Tout d'abord, le SYVICOL s'étonne du fait que le texte n'admet, à côté de l'Administration du cadastre et de la topographie, aucune source de données non communale. Il contredit ainsi clairement les informations que le SYVICOL a pu tirer des échanges au sein du groupe de travail interministériel et des discussions animées par le LISER dans le but de définir les variables du RNBL. En effet, il a régulièrement été discuté dans ce cadre de plusieurs bases de données pouvant être exploitées pour l'initialisation et la tenue à jour du registre, comme par exemple le Registre des calculs et certificats de performance énergétique du Ministère de l'Énergie.



A côté des bases de données détenues par des administrations publiques, il importerait de s'intéresser également à celles gérées par certaines autres acteurs. En effet, il a été rapporté au SYVICOL que le Groupe Post et la société Creos Luxembourg s.a. disposeraient d'ores et déjà de leurs propres registres des bâtiments. Il s'agit sans doute de pistes prometteuses qui devraient absolument être explorées...

Le SYVICOL insiste donc à ce que les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 15 soient formulés d'une manière plus large, de façon à ne pas interdire dès le départ que des données détenues par d'autres entités puissent être exploitées dans le cadre de l'initialisation et de la tenue à jour du registre.

Deuxièmement, quant aux constats effectués sur place, le SYVICOL rappelle qu'il n'existe aucune obligation pour les communes de procéder à des contrôles de chantier en l'absence d'indices laissant présumer une violation de la loi, de la réglementation communale ou des dispositions de l'autorisation de construire. De tels contrôles, notamment en ce qui concerne l'implantation des constructions, sont donc effectués de manière fort divergente d'une commune à l'autre.

Il lui importe d'insister à ce que le projet de loi sous avis ne change rien à ce principe et que les contrôles de chantier spontanés restent une pure faculté. Une commune qui aura indiqué fidèlement les renseignements contenus dans le dossier d'autorisation de bâtir ne saurait donc en aucun cas être rendue responsable – admettons que la responsabilité prévue à l'article 7 soit maintenue en dépit de l'opposition du SYVICOL – s'il s'avérait ultérieurement que les données figurant au registre ne correspondent pas à la réalité, à cause d'une mise en œuvre des travaux non conforme à l'autorisation.

Ensuite, toujours concernant les contrôles sur place, il faut distinguer entre la phase de tenue à jour et celle d'initialisation du registre. En effet, s'il ne fait aucun doute que les autorités communales ont le droit de vérifier l'exécution conforme des travaux qu'elles ont autorisés, elles manquent de moyens pour effectuer des visites de constructions achevées, surtout lorsqu'il s'agit de logements occupés. En effet, à défaut de dispositions légales spéciales, le droit de la propriété et le principe d'inviolabilité du domicile³ empêchent des visites domaniales par les autorités communales aux seules fins de récolter des données à insérer au registre.

Dès lors, en l'état actuel du droit, un agent communal est certes libre de sonner à la porte d'une maison ou d'un appartement pour recueillir des renseignements, mais le succès de cette initiative dépend entièrement du bon vouloir de l'occupant.

Afin de faire de la visite des lieux par les autorités communales un moyen plus efficace, le SYVICOL propose de s'inspirer de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel. Celle-ci prévoit en effet un exercice comparable à celui de l'initialisation du RNBL, à savoir l'établissement, pour toutes les communes du Grand-Duché, d'inventaires du patrimoine architectural recensant les biens immeubles faisant partie du patrimoine architectural et qui sont

³ Article 15 de la Constitution : « Le domicile est inviolable. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit. »



susceptibles de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou de faire partie d'un secteur protégé d'intérêt national.

Dans le cadre de l'établissement de ces inventaires, l'article 23 de ladite loi donne aux agents de l'Institut national pour le patrimoine architectural le pouvoir de visiter un bien immeuble susceptible d'être inscrit à l'inventaire moyennant consentement écrit et préalable du propriétaire.

La loi va cependant plus loin, en prévoyant une visite sans l'accord du propriétaire sur autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble, soit lorsqu'il existe un risque de démolition ou d'altération du bien, soit, simplement, en présence d'indices permettant de conclure que le bien a un caractère authentique et remplit au moins un des critères justifiant son inscription à l'inventaire.

Le SYVICOL est d'avis que, si l'usage des moyens ci-dessus ne constitue pas une atteinte disproportionnée au droit de la propriété et au principe d'inviolabilité du domicile en matière d'inventorisation du patrimoine culturel, il devrait en être de même en ce qui concerne l'initialisation du RNBL.

Il rappelle encore une fois qu'il s'oppose à l'attribution, par l'article 7 du projet de loi sous revue, de toute la responsabilité pour les données du registre aux seules communes. Si cette disposition devait néanmoins être maintenue, le SYVICOL insiste à ce que ces dernières se voient attribuer des moyens efficaces leur permettant d'exécuter leurs obligations légales. En effet, si le propriétaire refuse, même sous la menace de l'amende prévue à l'article 18, de fournir les renseignements demandés par la commune, et si cette dernière, de son côté, doit assumer la responsabilité pour l'exhaustivité du registre, elle n'a d'autre choix que de procéder à un contrôle sur place.

Art. 16. Autorisation d'accès

L'article 16 donne d'office un accès au registre à « toutes les autorités administratives ». Ce terme désigne, selon le commentaire de l'article, « les administrations relevant de l'Etat, des communes, des syndicats de communes et des établissements publics ». D'autres entités peuvent y avoir accès selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL est surpris de cette ouverture très large du registre. En effet, même si ce dernier ne contiendra pas de données nominatives, certaines informations – l'adresse, notamment – permettent assez facilement d'établir un lien avec le propriétaire ou l'occupant d'un immeuble. Il ne se prononce cependant pas sur cette question, mais se réfère à l'avis de la Commission nationale pour la protection des données.

Indépendamment de ceci, il lui importe de signaler une incohérence entre la disposition commentée et l'article 10, alinéa 2. Ce dernier, en effet, donne aux communes un accès au registre national limité par leur territoire et par « les finalités du traitement des données au registre national et au registre communal ». L'article 18, quant à lui, ne contient aucune restriction liée à la compétence territoriale des « autorités administratives », ni à la finalité du traitement de données.

Pour revenir aux entités visées au paragraphe 2, le SYVICOL regrette que le projet de règlement grand-ducal mentionné n'ait pas été joint au dossier. Il est d'avis qu'il sera difficile d'identifier en



amont toutes les entités qui pourront dans le futur avoir un intérêt légitime à accéder au registre, ainsi que de définir les conditions et modalités précises de cet accès.

Dans ce contexte, la commission proposée sous I pourrait s'avérer utile. En effet, une des missions de cet organe consultatif pourrait consister à formuler des recommandations ou donner des avis sur les demandes d'accès, à l'instar de la commission du registre national prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Finalement, une question importante qui n'a pas été abordée du tout par le projet de loi est celle de l'accès du propriétaire aux données du registre qui le concernent. Aux yeux du SYVICOL, il serait indispensable de donner à toute personne physique ou morale la possibilité de consulter le registre sur les immeubles dont elle est propriétaire. Certes, le RNBL lui-même ne contiendra pas d'informations sur le propriétaire, mais ce lien peut facilement être établi par la documentation cadastrale, à l'instar de ce qui est prévu pour la mise en œuvre de l'impôt sur la non-occupation des logements.

Dans la pratique, on pourrait imaginer que l'accès se fasse par le portail myguichet.lu, qui permet d'ores et déjà à toute personne, après authentification forte, de consulter ses propriétés foncières. En plus, il devrait être possible de demander des extraits auprès de l'Administration du cadastre et de la topographie.

Outre l'intérêt évident pour la population, les communes profiteraient probablement d'un tel système dans la mesure où elles seraient rendues attentives par certains propriétaires à d'éventuelles erreurs.

Art. 20. Modification de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

L'article 20 modifie l'article 5 de la loi susmentionnée de façon à inclure le futur identificateur du bâtiment et du logement parmi les informations stockées au registre national des personnes physiques. Le but consiste à faire l'interconnexion entre le RNBL et le RNPP et de savoir ainsi si un logement est occupé ou non et, dans l'affirmative, par qui.

Le SYVICOL constate cependant qu'une modification analogue n'est pas prévue à l'article 33 de la loi du 19 juin 2013, qui définit le contenu du registre communal des personnes physiques. Il est cependant indispensable d'inclure l'identificateur du bâtiment et du logement également dans le registre communal, car c'est au niveau des communes que la correspondance entre les logements et leurs occupants doit être établie. L'article 33 de la ladite loi doit donc être modifié de la même manière que l'article 5.

D'une façon plus générale, le SYVICOL s'étonne du fait que le projet de loi ne prévoit pas d'insérer l'identificateur numérique dans d'autres bases de données. Il rappelle qu'il y a lieu d'éviter de copier dans le RNBL des données existant dans d'autres bases, mais qu'il faut, au contraire, établir des interconnexions avec les registres contenant des données utiles pour le RNBL et vice-versa.

Il propose donc aux auteurs de profiter du groupe de travail interministériel pour dresser un inventaire de toutes les bases de données susceptibles d'être interconnectées avec le RNBL et, dans la mesure où le contenu de ces bases de données est fixé par des textes normatifs, de procéder aux modifications nécessaires de ces derniers.



Art. 21. Dispositions transitoires relatives pour l'inscription des données par les communes

Cet article oblige les communes à inscrire au registre les données mentionnées à l'article 11, paragraphe 1^{er}, c'est-à-dire celles relatives aux bâtiments et aux logements existants aussi bien qu'à ceux dont les projets sont soumis à autorisation de construire, au plus tard le 1^{er} janvier suivant une période de trente-six mois à compter de la publication de la loi. Selon que la date de publication de la loi se situe au début ou à la fin de l'année, les communes disposeront donc d'une période transitoire plus ou moins longue.

Si ce délai est réaliste ou non dépend, d'une part, des données qui seront mises à disposition des communes par l'Administration du cadastre et de la topographie et, espérons-le, par d'autres acteurs, et, d'autre part, du nombre et de la complexité des informations à saisir. Faute de précisions sur ces deux variables, le SYVICOL n'est pas à même de se prononcer sur l'adéquation de la durée de la période transitoire au volume de travail que les communes devront accomplir.

Il importe cependant de souligner le fait qu'une des principales finalités du registre consiste à fournir des données pour la mise en œuvre du futur impôt sur la non-occupation des logements⁴. D'ailleurs, ce n'est sans doute pas un hasard que le délai d'entrée en vigueur des dispositions relatives à ce dernier est identique à celui prévu à l'article commenté, sous réserve que les deux textes soient publiés à la même date. Or, le principe d'égalité devant les charges publiques, qui résulte du principe d'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis* de la Constitution, ne permet l'utilisation des données à des fins fiscales que sous condition qu'elles soient parfaitement exhaustives et fiables, assurant ainsi que le même régime fiscal s'applique à toute personne dans la même situation. Autrement dit, il est inconcevable que des propriétaires soient exemptés du paiement de l'impôt pour la seule raison que leur logement ne figure pas encore au registre.

Une solution pourrait consister à distinguer dans le règlement grand-ducal prévu à l'article 14 entre les données indispensables à l'application de l'impôt, qui devront absolument être renseignées avant la fin de la période transitoire, et des données utiles, mais moins importantes, qui pourraient être indiquées endéans un délai plus long. Peut-être s'avérera-t-il même nécessaire de renoncer à certaines informations qui ne sont pas disponibles pour les bâtiments existants – il faut savoir que les communes ne disposent souvent pas de plans des constructions réalisées avant une certaine date et que, même si des plans existent, ils ne sont souvent disponibles que sur papier – et de ne demander ces informations que pour les nouvelles constructions dans la phase de tenue à jour du registre.

En ne prévoyant qu'un seul délai pour la saisine de toutes les informations, le SYVICOL doute que le projet de loi donne la flexibilité nécessaire au futur règlement grand-ducal pour prendre des dispositions en ce sens.

⁴ Le projet de loi n°8082 loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, déposé à la Chambre des Députés le 10 octobre 2022, qui fera l'objet d'un avis séparé du SYVICOL, prévoit à son article 43 un registre des logements non-occupés interconnecté notamment au registre national des bâtiments et des logements.



Art. 22. Dispositions transitoires relatives à l'exactitude des données

L'article 22 met en place un mécanisme temporaire permettant aux propriétaires de bâtiments et de logements d'acter l'exactitude des données reprises au registre endéans le délai prévu pour sa mise en place – le texte fait référence à l'article 20, alors qu'il s'agit sans doute de l'article 21.

A première vue, il semble que ceci puisse se faire de l'initiative des propriétaires, alors qu'en réalité ce sont les communes qui devront saisir les propriétaires en leur envoyant un extrait des données, que ces derniers leur retourneront soit en confirmant l'exactitude du contenu, soit en joignant une demande de rectification.

Cette disposition soulève des questions quant à son articulation avec d'autres dispositions. En effet, pour le SYVICOL, l'envoi d'un extrait du registre pour validation à un propriétaire devrait être à considérer comme une demande d'informations au sens de l'article 15, paragraphe 2, point 4°, ce qui aurait pour conséquence l'applicabilité de l'article 18 qui sanctionne le refus de fournir les informations demandées endéans le délai prévu par une amende.

Cette analyse contraste cependant avec la formulation de l'article 22, paragraphe 1^{er}, qui emploie le verbe « peut » et donne ainsi à penser que la réaction à l'envoi de la commune soit une simple faculté. Le commentaire de l'article n'apporte guère d'éclaircissement en énonçant que « les citoyens ont une faculté, respectivement un devoir de collaborer à l'exactitude des données inscrites dans le registre communal ».

Etant donné que les communes auront besoin de toutes les données disponibles pour remplir leur mission d'initialisation du registre endéans le délai, et que la demande directe auprès des propriétaires peut être le seul moyen pour les obtenir, le SYVICOL demande de reformuler l'article 22, paragraphe 1^{er} comme suit :

« Endéans le délai prévu à l'article 21, les communes peuvent demander aux propriétaires de bâtiments ou de logements de valider les données reprises au registre communal en leur en transmettant un extrait. Les personnes visées sont tenues, soit d'acter l'exactitude des données en contresignant l'extrait et en le retournant à la commune endéans le délai fixé par cette dernière, soit de signaler d'éventuelles erreurs.

Dans le deuxième cas, l'extrait est à retourner à la commune avec une demande de rectification des données, datée et signée par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial.

Toute demande de rectification doit être motivée et accompagnée de tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. Tout refus de rectification est motivé et notifié par la commune par simple lettre au demandeur. »

Adopté par le comité du SYVICOL, le 12 décembre 2022