

**N° 5949**

**Session ordinaire 2008-2009**

**Projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques**


Dépôt (Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, Monsieur Claude Wiseler, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative): 28.10.2008

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire
- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 29 octobre 2008

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,





LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

5949

## **Projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques**

# Texte du projet de loi

## Section 1 – Objet et champ d’application

**Art. 1<sup>er</sup>.** (1) Chaque commune tient un registre des personnes physiques, ci-après désigné par les termes « registre communal ».

(2) Le registre communal est distinct du registre de l’état civil.

**Art. 2.** (1) Le registre communal est destiné à la collecte des données des personnes physiques qui établissent leur résidence habituelle sur le territoire d’une commune, ainsi que des données de toute autre personne visée par les dispositions de la présente loi. Ces données servent de base à l’exécution de la loi électorale, à l’exécution de la loi du jmmmaaaa relative à l’identification des personnes physiques et à l’organisation des services d’une commune.

(2) Toutes les personnes inscrites sur le registre communal sont prises en compte lors du recensement de la population à faire en exécution de la loi électorale et pour toute fixation du chiffre de la population.

## Section 2 – La tenue du registre communal

**Art. 3.** (1) 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 fonctionnaires communaux, âgés d’au moins vingt et un ans, désignés ci-après par les termes «le fonctionnaire 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.

(2) Le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès au registre national des personnes physiques pour consulter les données énumérées à l’article 20 paragraphe 1 points a) à l), ainsi que l’historique de ces données.

**Art. 4.** Le registre communal est en permanence tenu à jour.

## Section 3 – Les déclarations d’arrivée et de départ

**Art. 5.** (1) Toute personne qui établit sa résidence habituelle sur le territoire d’une commune est tenue d’en faire la déclaration auprès de cette commune.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire la déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée. Elle peut opter pour une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée a l'obligation d'en informer immédiatement la commune de départ.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle à l'intérieur d'une même commune est tenue d'en faire la déclaration auprès de cette commune.

Toute personne qui transfère sa résidence habituelle à l'étranger est tenue de faire une déclaration de départ auprès de la commune où elle est inscrite avant son départ.

S'il s'agit d'un ressortissant étranger, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué informe le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions du transfert de résidence.

(2) La déclaration doit être effectuée dans les huit jours de l'occupation de la nouvelle résidence ou, en cas de transfert de la résidence habituelle à l'étranger, au plus tard la veille du départ.

(3) La déclaration doit être effectuée sur base d'un document d'identité en cours de validité par la personne concernée ou par un représentant qui est son conjoint ou son partenaire avec lequel il réside habituellement. La représentation peut également avoir lieu sur base d'un mandat spécial. Les enfants sont représentés par celui de leurs parents qui exerce la responsabilité parentale ou par le tuteur avec lequel ils résident habituellement.

(4) Lorsqu'un mineur non émancipé quitte la résidence habituelle de ses parents, de celui de ses parents qui exerce la responsabilité parentale ou de son tuteur et fixe sa résidence habituelle ailleurs, il doit être assisté dans sa déclaration par celui de ses parents qui exerce la responsabilité parentale ou par son tuteur. Il en va de même lors de tout changement de résidence ultérieur jusqu'à sa majorité ou son émancipation.

(5) L'inscription sur le registre communal à l'adresse d'un camping ne peut intervenir qu'avec l'accord écrit du propriétaire ou du gérant du camping. L'inscription à l'adresse d'un hôtel ne peut intervenir qu'avec l'accord écrit de la direction de l'hôtel.

(6) La déclaration doit être signée par le déclarant ou par son représentant.

**Art. 6.** (1) La seule déclaration qu'une résidence habituelle se trouve dans un endroit donné ne suffit pas pour justifier une inscription sur le registre communal. La résidence habituelle, telle que définie à l'article 7, doit réellement être établie à l'endroit indiqué par le déclarant. En cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle sur le territoire de la commune, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué en demande la vérification et inscrit la personne dont la déclaration est remise en question sur le registre d'attente.

(2) La vérification de la résidence habituelle est effectuée moyennant une enquête par la Police grand-ducale dans le mois de la demande de vérification.

Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué décide, dans les huit jours de l'obtention du rapport de l'enquête, soit que l'intéressé fait l'objet d'une inscription sur le registre principal,

soit qu'il continue à faire l'objet d'une inscription sur le registre d'attente, soit qu'il est radié du registre communal.

En cas de décision d'inscription sur le registre principal, celle-ci est notifiée à la commune de départ, ainsi qu'au demandeur d'inscription sur le lieu de sa résidence habituelle.

En cas de maintien de l'inscription sur le registre d'attente, pour une raison autre que celle de la réalité du lieu de résidence, cette décision motivée de maintien est notifiée à la commune de résidence habituelle précédente, ainsi qu'au demandeur d'inscription sur le lieu de sa nouvelle résidence habituelle.

En cas de radiation du registre communal, la décision motivée de radiation est notifiée à la commune de résidence habituelle précédente. Cette notification à la commune vaudra notification au demandeur à l'inscription. Si la commune de résidence habituelle précédente se trouve à l'étranger, l'intéressé se présentera dans le mois qui suit sa déclaration d'arrivée ou dans le mois de l'ouverture d'une procédure de vérification de la résidence habituelle à la commune auprès de laquelle il avait fait cette déclaration ou avait déjà été inscrit et le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué lui remet en personne la décision motivée de radiation. S'il ne se présente pas dans les délais, la décision est considérée comme notifiée en bonne et due forme.

(3) Tout refus d'inscription définitive d'un étranger sur le registre communal est communiqué au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions.

**Art.7.** (1) Il y a lieu d'entendre par « *résidence habituelle* » le lieu où une personne réside de façon réelle et continue.

(2) Les personnes qui, pour des raisons autres que celles énumérées à l'article 9, résident pour une durée de moins de six mois de l'année sur le territoire d'une commune, ne sont pas considérées comme résidents habituels de la commune et ne sont pas inscrites sur le registre communal.

Par exception, les personnes qui pour des raisons professionnelles sont dans l'impossibilité d'avoir une résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois ou à l'étranger, mais qui ont pourtant leur résidence sur le territoire luxembourgeois sont inscrites sur le registre principal de la commune de leur résidence. Ces personnes déclarent à la commune de leur résidence leur absence pour des raisons professionnelles appuyée par une attestation de leur employeur ou du Centre commun de la Sécurité sociale. Cette attestation est à verser chaque année au cours du mois de janvier. L'adresse à mentionner au registre communal est l'adresse à laquelle la personne concernée réside en dehors de ses déplacements professionnels.

(3) Les mineurs non émancipés, dont les parents divorcent et dont la résidence a été fixée en alternance au domicile de chacun des ses parents, sont inscrits sur le registre communal d'une des communes dans laquelle réside l'un de leurs parents. Le choix de la commune d'inscription est effectué d'un commun accord entre les parents. A défaut d'accord, les parents pourront saisir le juge des tutelles de la question. En attendant un jugement définitif, le mineur demeure inscrit sur le registre de la commune où il a résidé jusqu'au prononcé du divorce de ses parents.

(4) La constatation d'une résidence réelle et continue peut se faire sur la base de tous documents émanant d'un service public ou des mentions figurant dans les registres, documents, bordereaux imposés par la loi ou consacrés par l'usage et régulièrement tenus ou établis.

(5) La résidence habituelle peut également être établie à partir d'autres éléments, tels que le lieu rejoint régulièrement par l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, les consommations en énergie domestique, les frais de téléphone, la résidence habituelle du conjoint, du partenaire ou de tout autre membre de sa famille.

(6) Les étrangers ne peuvent établir leur résidence habituelle sur le territoire d'une commune que s'ils résident de manière légale sur le territoire luxembourgeois.

**Art. 8.** L'absence temporaire du territoire de la commune ne constitue pas un changement de résidence habituelle.

**Art. 9.** Sont considérés comme temporairement absents :

- a) les personnes admises dans les hôpitaux et autres établissements publics ou privés destinés à recevoir des malades, les maisons de repos et de soins, les hôpitaux ou parties d'hôpitaux assimilés à des maisons de repos et de soins tels les centres intégrés pour personnes âgées, les établissements psychiatriques ;
- 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 ;
- c) les personnes qui effectuent, pour une durée maximale d'un an et pour des raisons professionnelles, un travail précis ou une mission déterminée en dehors du territoire de la commune où elles ont leur résidence habituelle ;
- d) les personnes qui résident, pour des raisons d'études, en dehors du lieu de leur résidence habituelle, et qui sont couverts par la sécurité sociale de leurs parents ;
- e) les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires ;
- f) les membres de l'Armée luxembourgeoise détachés à l'étranger, soit auprès d'un organisme international ou supranational, soit auprès d'une base militaire en pays étranger ;
- g) les agents diplomatiques, les membres du personnel administratif et technique des missions diplomatiques luxembourgeoises, les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires de carrière ;
- h) les personnes envoyées par le ministre compétent en mission de coopération pour la durée de leur mission de coopération.

**Art. 10.** Ne sont pas considérées comme temporairement absentes et sont inscrites sur le registre communal de la commune où elles ont leur résidence ou de la commune sur le territoire de laquelle se situe l'établissement où elles résident :

- a) les personnes visées à l'article 9 (a) qui ne disposent plus de logements dans leurs communes d'origine ; cette inscription a lieu d'office un an après leur admission dans un des établissements visés ;
- b) les personnes visées à l'article 9 (d) qui décident de s'installer à leur compte et demandent l'inscription sur le registre communal de la même commune, d'une autre commune ou à l'étranger ;
- c) les personnes visées à l'article 9 (e) qui ne disposent plus de logements.

#### **Section 4 - Les inscriptions au registre communal**

**Art. 11.** Le registre communal est composé d'un registre principal et d'un registre d'attente.

**Art. 12.** Sont inscrits sur le registre principal, lorsqu'ils établissent leur résidence habituelle sur le territoire de la commune :

- a) les Luxembourgeois ;
- b) les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants des autres Etats parties à l'Accord sur l'Espace économique européen et ceux de la Confédération suisse qui bénéficient d'un droit au séjour en vertu des dispositions prévues par la loi du [jjmmaaaa] sur la libre circulation des personnes et l'immigration ; l'établissement de l'attestation d'enregistrement donne automatiquement lieu à leur inscription sur le registre principal ;
- c) les membres de la famille d'une des personnes visées au point b) qui précède, qui sont ressortissants d'un pays tiers et qui sont en possession d'une carte de séjour ou d'une carte de séjour permanent de membre de famille d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un des autres Etats ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse,
- d) les ressortissants de pays tiers disposant d'un titre de séjour valable en vertu de la loi du [jjmmaaaa] précitée.

**Art.13.** Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal, les Luxembourgeois qui n'ont pas de logement qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. Ils sont chacun inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois de l'année civile.

Par adresse de référence, il y a lieu d'entendre l'adresse réelle d'une personne physique ou morale à laquelle peuvent être adressés le courrier et les documents administratifs, et être signifiés ou notifiés les documents judiciaires en vue de leur transmission effective à leurs destinataires. L'inscription à l'adresse de référence n'intervient qu'avec l'accord écrit de la personne physique ou morale mettant son adresse à disposition.

A défaut d'indication d'une adresse réelle d'une personne physique ou morale par le demandeur à l'inscription sur le registre principal, l'adresse de l'administration communale tenant le registre principal sur lequel cette personne demande à être inscrite fait office d'adresse de référence.

Les Luxembourgeois inscrits à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription.

**Art.14.** La commune délivre aux personnes inscrites sur son registre principal un certificat de résidence d'une durée de validité d'un an, sauf dans les cas visés par l'article 13 dans lesquels les Luxembourgeois obtiennent un certificat d'inscription à une adresse de référence qui n'a qu'une durée de validité de six mois.

**Art. 15.** (1) Sont inscrits sur le registre d'attente :

- a) les 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 ;
- b) les personnes dont les données nécessaires à l'inscription sur le registre communal sont incomplètes ou douteuses ;
- c) les personnes qui ont déclaré leur départ d'une commune et n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la nouvelle commune ;
- d) les personnes inscrites par un service de l'Etat, une administration, un officier public, le Centre commun de la Sécurité sociale, la Caisse nationale des Prestations familiales, ou par un créateur ou exécuter d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque sur le registre national des personnes physiques à une adresse établie dans une commune luxembourgeoise, et qui n'ont pas encore effectué leur déclaration d'arrivée dans la commune de la résidence indiquée au registre national des personnes physiques ;
- e) les ressortissants de pays tiers, membres de famille d'un citoyen de l'Union 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 une demande de carte de séjour ;
- f) les ressortissants de pays tiers qui font une déclaration d'arrivée dans la commune ;
- g) les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'une attestation en cours de validité telle que prévue par les articles 6 paragraphe 5, 23 paragraphe 3 ou 62 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection ;
- h) les étrangers qui ont reçu une décision d'éloignement avec ordre de quitter le territoire ;



- i) les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une attestation qui leur permet de demeurer sur le territoire luxembourgeois en vertu de l'article 93 de la loi du jmmmaaaa sur la libre circulation des personnes et l'immigration ou d'un sursis à l'éloignement en vertu de l'article 132 de la loi précitée ;
- j) les travailleurs saisonniers pour la durée de leur contrat de travail ;
- k) les personnes trouvées ou abandonnées sur le territoire de la commune jusqu'à ce que leur situation soit clarifiée.

(2) L'inscription sur le registre d'attente des personnes visées au paragraphe 1 point a) est effectuée pour une période ne pouvant dépasser trois ans.

Si, dans les trois mois de l'inscription sur le registre d'attente, l'autorité communale compétente n'a pas entamé de procédure administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière dans laquelle se trouve la personne inscrite sur le registre d'attente, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu d'inscrire immédiatement la personne concernée sur le registre principal, à moins que le maintien de l'inscription sur le registre d'attente se justifie par d'autres motifs prévus par la présente loi.

Si, dans les trois mois de l'inscription sur le registre d'attente, une autorité administrative ou judiciaire compétente a été saisie et qu'elle n'a pas pris les décisions et mesures mettant fin à la situation litigieuse dans les trois ans de l'inscription sur le registre d'attente, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu d'inscrire la personne concernée sur le registre principal, à moins que les retards dans la procédure ne soient dus au comportement fautif ou abusif de l'intéressé. Dans ce dernier cas, il demeurera inscrit sur le registre d'attente jusqu'à la fin de la procédure, toutes instances confondues.

(3) L'inscription sur le registre d'attente des personnes visées au paragraphe 1 point b) est effectuée pour une période ne pouvant dépasser une année. Pendant cette période la personne concernée doit apporter les pièces justificatives demandées par la commune. Le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué fait effectuer, si besoin en est, la procédure de vérification de la résidence habituelle prévue à l'article 6.

Si à la fin de cette période d'une année les données demeurent incomplètes ou douteuses, la personne est radiée du registre communal. En vertu de l'article 21, ses données demeureront inscrites sur le registre national des personnes physiques complétées par la mention de la radiation du registre communal.

(4) Tout transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente, ainsi que toute radiation d'un étranger du registre communal en général, est communiqué au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions.

**Art. 16.** (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué inscrit d'office toute personne qui a établi sa résidence habituelle sur le territoire de la commune sans avoir effectué la déclaration d'arrivée prévue par l'article 5. La Police grand-ducale signale au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué toute personne se trouvant en infraction avec l'article 5 et dont elle a connaissance.

(2) Si la personne concernée n'a jamais été inscrite auprès d'une commune luxembourgeoise, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué ordonne son inscription d'office sur le registre communal à la date à laquelle sa présence dans la commune a été constatée par une enquête effectuée par la Police grand-ducale à la demande du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué.

(3) Si la personne concernée a uniquement omis de faire la déclaration prévue à l'article 5 dans les délais, elle est convoquée par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué en vue d'effectuer ladite déclaration dans les huit jours.

Lorsque la personne concernée ne donne pas suite à la convocation, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à son inscription d'office à l'expiration de ce délai. Cette décision motivée est notifiée à l'intéressé.

(4) En cas d'inscription d'office, la Police grand-ducale réunit les données prévues à l'article 20 par voie d'enquête.

**Art. 17.** Lorsque le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à l'inscription d'une personne ayant eu sa précédente résidence habituelle à l'étranger ou ayant été radiée d'office d'un registre communal d'une commune luxembourgeoise, il notifie l'inscription pour information au ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions dans le premier cas, et également à la commune du registre de laquelle la personne concernée a été radiée, dans le second cas.

## **Section 5 – Les radiations du registre communal**

**Art. 18.** (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation du registre communal :

- a) en cas de décès d'une personne y inscrite;
- b) lors d'une déclaration de départ dans une autre commune ou à l'étranger ;
- c) lorsque la personne concernée ne remplit pas les conditions de résidence de l'article 7;
- d) après la notification d'inscription sur le registre communal d'une autre commune par le Centre informatique de l'Etat ou par le bourgmestre d'une autre commune ;
- e) dans le cas prévu par l'article 6 paragraphe 2 alinéa 5 ;
- f) en cas d'absence du territoire de la commune dépassant six mois de l'année civile constatée dans le cadre de l'article 7 ;
- g) en cas de défaut de respect de l'obligation de présentation prévue par l'article 13;
- h) en exécution d'une décision administrative ou judiciaire constatant l'infraction ou ordonnant directement de déguerpir le lieu de résidence dans le cadre de la procédure prévue à l'article 15 paragraphe 2 ;

- i) dans le cas prévu par l'article 15 paragraphe 3 alinéa 2.

Pour toute personne qui établit sa résidence habituelle à l'étranger, la radiation des registres communaux a lieu sur la base de la déclaration de départ et à la date de celle-ci, à défaut sur base d'une information provenant du Centre informatique de l'Etat dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques.

(2) La radiation du registre principal en faveur d'une inscription sur le registre d'attente intervient :

- a) en cas de conflit entre données inscrites sur le registre principal et celles figurant au registre national des personnes physiques ;
- b) en cas de décision en faveur d'une inscription sur le registre d'attente prise par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué dans le cadre de l'article 6 paragraphe 2 ;
- c) en cas de décision d'éloignement d'un étranger avec ordre de quitter le territoire ;

(3) La radiation du registre d'attente en faveur d'une inscription sur le registre principal intervient :

- a) en cas de décision en faveur d'une inscription sur le registre principal prise par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué dans le cadre de l'article 6 paragraphe 2 ;
- b) dans les cas prévus par l'article 15 paragraphe 3 alinéas 2 et 3 ;
- c) si le délai prévu à l'article 15 paragraphe 4 pour fournir les pièces justificatives a été respecté.

**Art. 19.** (1) Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède à la radiation d'office du registre communal :

- a) des personnes qui ont transféré leur lieu de résidence sur le territoire d'une autre commune et qui n'ont pas effectué leur déclaration de départ ;
- b) des travailleurs saisonniers après l'écoulement de la période de travail ou de la saison indiquée par ces travailleurs dans le cadre de l'article 15 paragraphe 1 point j) ;
- c) des personnes qui ont été éloignées du territoire.

(2) Si la personne concernée a établi sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la nouvelle commune de résidence en avise sans retard le bourgmestre de l'ancienne commune de résidence.

(3) La Police grand-ducale signale au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué les personnes visées par l'article 19 paragraphe 1 dont elle a connaissance.

(4) Le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions doit être informé des radiations d'étrangers dans les cas prévus au paragraphe 1, points a) et b).

### **Section 6 – Les données inscrites sur le registre communal**

**Art. 20.** (1) Les données suivantes sont inscrites sur le registre communal :

- a) le numéro d'identification fixé par règlement grand-ducal en exécution de la loi du jmmmaa relative à l'identification des personnes physiques ;
- b) les nom et prénoms ;
- c) - la résidence habituelle, établie dans une localité, une rue et à un numéro d'immeuble, figurant ou à communiquer au registre national des localités et des rues tenu par l'administration du cadastre et de la topographie ;  
  
- toute précision supplémentaire quant à l'immeuble dans lequel se situe le logement et toute modification intervenue dans la situation de résidence;  
  
- le cas échéant, l'adresse où l'intéressé réside temporairement en dehors de la commune où il a sa résidence habituelle ;  
  
- l'adresse de référence prévue par l'article 13 ;
- d) les date et lieu de naissance ;
- e) la situation de famille ;
- f) la ou les nationalité(s) ou le statut d'apatride ;
- g) le statut de réfugié ou de protection subsidiaire ;
- h) le sexe ;
- i) pour les personnes mariées ou liées par le partenariat en application de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, et pour les personnes veuves, le numéro d'identification, pour autant qu'il a été attribué, les noms, prénoms et dates de naissance des conjoints ou partenaires vivants ou prédécédés ;
- j) les numéros d'identification des père et mère à l'égard desquels la filiation est établie, pour autant que ces numéros aient été attribués ;
- k) les numéros d'identification, pour autant qu'ils aient été attribués, les nom et prénoms et les dates de naissance des enfants à l'égard desquels la filiation est établie ;
- l) les date et lieu de décès ;

m) la profession et la commune du lieu de travail, à l'exclusion de toute indication ayant trait à la spécialisation professionnelle, à l'employeur, à une profession ou une fonction complémentaires ;

n) d'autres données nécessaires pour l'organisation des services de la commune.

(2) Les données prévues au paragraphe 1 aux points a) à l) font partie intégrante du registre national des personnes physiques. Un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'inscription des données du registre national des personnes physiques au niveau des communes.

**Art. 21.** Chaque information visée à l'article 20 mentionne la date à laquelle cette information a été inscrite par la commune.

Toute modification ou rectification d'une information prévue à l'article 20 paragraphe 1 aux points a) à l) implique la mention d'une nouvelle date. L'information précédente doit être supprimée du registre communal, seul le registre national des personnes physiques reflète l'historique de ces informations. La radiation d'une personne laisse uniquement subsister le numéro d'identification, les nom, prénoms, l'adresse de la nouvelle résidence et la date de radiation au registre communal. Le décès d'une personne laisse uniquement subsister le numéro d'identification, les nom, prénoms et la date de décès au registre communal.

Il y a lieu de mentionner le numéro de tout acte d'état civil servant de pièce justificative et le lieu, à savoir la localité et le pays où cet acte a été passé ou transcrit. Pour les décisions judiciaires ou administratives sont mentionnées l'autorité qui a pris la décision et la date de la décision.

Les pièces justificatives des données inscrites sur le registre communal doivent être conservées par les communes.

## **Section 7 - La protection des données inscrites sur le registre communal**

**Art. 22.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre communal, a le droit de consulter par voie électronique et d'obtenir communication des données qui la concernent suivant les modalités fixées ci-dessous.

**Art. 23.** (1) Toute consultation ou communication de données par une personne mentionnée à l'article 22 peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié.

La demande de communication des données peut également être introduite sur base d'une lettre datée, signée et adressée au bourgmestre. Ce droit est également accordé au tuteur, au curateur, à l'administrateur légal ou au mandataire spécial de la personne concernée. La lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande.

Les données sont communiquées selon le souhait de l'auteur de la demande par lettre ou par courrier électronique dans un délai de quinze jours de la réception de la demande sous forme d'un extrait du registre communal reproduisant de manière exacte l'ensemble des données

relatives à la personne concernée. Cet extrait peut être demandé en langue française ou allemande et, pour les données a) à l) de l'article 20 paragraphe 1, également en anglais.

(2) La demande est refusée si elle est introduite par une personne qui ne remplit pas les conditions et les formalités requises par la présente loi. Tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai prescrit au paragraphe 1.

(3) Il est mentionné sur l'extrait remis au demandeur que les informations qu'il contient reproduisent de manière exacte l'ensemble des données relatives à cette personne qui sont inscrites sur le registre communal et que cet extrait ne vaut pas extrait d'état civil.

**Art. 24.** (1) Si les données consultées ou communiquées à une personne en vertu de l'article 22 se révèlent être incomplètes ou inexactes, la personne concernée peut en demander la rectification. La demande de rectification peut être effectuée par voie électronique si la demande est signée au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié. La demande peut également être introduite par lettre recommandée avec accusé de réception, datée, signée et adressée au bourgmestre. Cette lettre doit être accompagnée d'une photocopie de la pièce d'identité de l'auteur de la demande. Toute demande de rectification doit être motivée.

La personne exerçant son droit de rectification fournit à l'appui de sa requête tous les éléments de preuve méritant d'être pris en considération. A sa demande, la personne concernée est entendue et peut se faire assister par une personne de son choix.

Le bourgmestre est tenu de donner suite à cette demande de rectification dans le délai prescrit à l'article 23 paragraphe 1. Tout refus de rectification est motivé et notifié par écrit au demandeur dans le même délai.

(2) A l'issue de la procédure de rectification, le demandeur reçoit un extrait du registre communal dans lequel toutes les données modifiées sont présentées.

**Art.25.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription 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, consulté ou mis à jour ses données au registre communal, à l'exception des autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales. La procédure prévue à l'article 23 s'applique.

**Art. 26.** Tout ayant-droit des personnes visées à l'article 22 peut obtenir un extrait du registre communal ou un certificat, établi sur base de ce registre, pour autant que les informations qu'il contient se réfèrent directement à sa personne.

La demande est formulée par l'ayant-droit concerné, son tuteur, son curateur, son administrateur légal ou son mandataire spécial. Elle est effectuée dans les formes prescrites à l'article 23, paragraphe 1. La réponse lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 23, paragraphe 1.

**Art. 27.** (1) Toute personne physique ou morale peut obtenir, sur demande effectuée dans les formes prescrites à l'article 23, paragraphe 1, un extrait du registre communal ou un certificat établi sur base de ce registre concernant une personne dont les données sont inscrites sur le registre communal, lorsque la délivrance de ces documents est prévue ou autorisée par ou en

vertu de la loi. L'extrait lui parviendra dans les formes et délais prescrits à l'article 23, paragraphe 1.

Par documents dont la délivrance est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, il y a lieu d'entendre les documents qui sont nécessaires aux fins d'exécution ou de poursuite d'une procédure déterminée par la loi, un règlement grand-ducal ou une ordonnance du tribunal ou par un arrêté pris en exécution de la loi.

(2) Sur injonction du tribunal de paix territorialement compétent, le bourgmestre est tenu de fournir à tout requérant les renseignements qu'il possède permettant de déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre communal.

(3) L'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure. Si la personne à l'égard de laquelle la procédure s'exécute ou se poursuit a été radiée du registre communal sur lequel elle est censée être inscrite suivant les informations fournies par le requérant, l'extrait indique la date de la radiation et, le cas échéant, la commune sur le registre de laquelle elle a par la suite été inscrite. S'il s'agit d'une radiation d'office ou pour l'étranger, la commune de la nouvelle résidence est indiquée si elle est connue.

**Art. 28.** Tout extrait et tout certificat remis au demandeur dans le cadre des articles 23 à 27 est signé par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué. L'extrait ou le certificat mentionne à quelle fin et à quel destinataire il est délivré. Il ne reproduit pas le numéro d'identification du registre national des personnes physiques s'il est délivré en application de l'article 27.

**Art. 29.** Aucune liste de personnes inscrites sur le registre communal ne peut être communiquée. Cette interdiction ne vise pas les personnes publiques habilitées, par ou en vertu de la loi, à obtenir de telles listes et ce pour les informations sur lesquelles porte cette habilitation.

**Art. 30.** (1) Par dérogation à l'article 29, sur demande écrite et signée, stipulant la finalité pour laquelle elles sont sollicitées, des listes de personnes peuvent être communiquées :

- a) aux personnes morales de droit luxembourgeois remplissant des missions d'intérêt général ;
- b) aux autorités étrangères, moyennant l'accord préalable du ministre ayant les affaires étrangères dans ses attributions.

(2) Les listes visées par le présent article ne sont délivrées, en ce qui concerne les données qui sont partie intégrante du registre national des personnes physiques, qu'avec l'accord du ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur base de l'avis conforme de la Commission du registre national des personnes physiques et que dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité. En ce qui concerne les listes relatives aux données qui ne font pas partie intégrante du registre national des personnes physiques, elles ne sont délivrées qu'avec l'accord du bourgmestre et que dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité.

(3) Le destinataire de la liste ne peut pas la communiquer à des tiers ou l'utiliser à d'autres fins que celles stipulées dans la demande.

**Art. 31.** Sur demande écrite et signée, mentionnant le but poursuivi et l'utilisation projetée, le bourgmestre peut autoriser la délivrance à des tiers de données statistiques tirées du registre communal à condition que celles-ci ne permettent pas l'identification des personnes inscrites sur le registre communal.

### **Section 8 - Dispositions pénales**

**Art. 32.** La violation de l'obligation de déclaration prévue à l'article 5, paragraphe 1 est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

La déclaration intervenant après l'expiration du délai prévu à l'article 5, paragraphe 2 est punie d'une amende de 25 à 250 euros.

### **Section 9 – Dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires**

**Art. 33.** (1) Le point 2° de l'article 76 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié et rédigé comme suit : « 2° la délivrance d'extraits du registre communal des personnes physiques et de certificats établis en tout ou en partie d'après ce registre ; ».

(2) Si une loi se réfère aux « registres de la population », ces termes s'entendent comme « registres communaux des personnes physiques ».

**Art. 34.** (1) Les données des registres de la population des communes luxembourgeoises sont migrées au registre national des personnes physiques afin d'y être traitées et de faire l'objet de vérifications quant à leur qualité. Les registres de la population restent en place jusqu'au moment de l'achèvement de la migration des données et jusqu'à la mise en place du système informatique et des interconnexions nécessaires au fonctionnement du registre national et des registres communaux des personnes physiques. Ces opérations doivent cependant être terminées endéans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi.

(2) En ce qui concerne les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'une attestation en cours de validité telle que prévue par les articles 6 paragraphe 5, 23 paragraphe 3 ou 62 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection et qui avant l'entrée en vigueur de la présente loi ont été inscrites sur un registre de la population, les bourgmestres ou les fonctionnaires délégués des communes sur le territoire desquelles ces personnes ont établi leur résidence habituelle effectuent un transfert des données de ces personnes du registre de la population en vigueur avant la présente loi au registre d'attente institué par la présente loi.

**Art. 35.** La loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant le recensement de population à faire en exécution de la loi électorale est abrogée.



## **Exposé des motifs**

### **Considérations générales sur les registres de la population**

Les registres de la population trouvent leur base légale dans la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale (ci-après « la loi du 22 décembre 1886 »).

Alors que l'intitulé de la loi laisse conclure à une utilisation restreinte des registres, il échet de constater qu'en pratique ces registres sont encore utilisés à bien d'autres fins que celle de l'exécution de la loi électorale.

En effet, recenser la population d'une commune ou, à plus grande échelle, la population de l'Etat, est devenu un préalable indispensable, non seulement à des élections, mais à toute action politique et administrative. Définir les besoins d'une population et répondre à ses attentes en matière d'urbanisme, d'équipements collectifs ou d'éducation, pour ne citer que quelques exemples, relève, en effet, de l'impossible si l'on ne procède pas à l'identification et à la localisation des individus composant cette population.

L'utilité des registres de la population est renforcée du fait qu'au Grand-Duché de Luxembourg d'innombrables droits sont liés à la résidence plutôt qu'à la nationalité. C'est justement sur base des registres de la population que les communes délivrent les certificats de résidence exigés par les administrations. Quand l'Etat ou une commune souhaite alors garantir à ses citoyens le bénéfice d'un droit lié à une condition de résidence, il ne saurait leur apporter une telle garantie si les citoyens en question n'ont pas la possibilité de déclarer leur présence sur le territoire de l'Etat ou de la commune.

De multiples raisons plaident pour un maintien de ces registres de la population et pourtant la pratique révèle des dysfonctionnements manifestes.

Entre les absences de déclarations, les déclarations incomplètes, voire fausses, la saisie des données sans pièces justificatives, la mauvaise qualité conséquente des données et les refus d'inscription non fondés, existe-t-il encore un registre de la population pouvant vraiment prétendre refléter l'ensemble de la population d'une commune ?

Sans aucun doute, la législation lacunaire laisse les communes devant un vide juridique conséquent et porte sa part de responsabilité dans cet état des choses. Une brève analyse de la législation existante permettra donc de déceler les premiers éléments ayant amené le Gouvernement à proposer une réforme majeure en matière de registres de la population.

## **La loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale**

De la loi en question ne subsiste qu'une seule disposition : l'article 8. Les motifs pour lesquels la législation existante ne se résume qu'à l'unique article 8 de la loi du 22 décembre 1886 ressort de la lecture des documents parlementaires n°1444 relatifs à la loi du 22 décembre 1970 ayant pour objet (...) 3° d'abroger les articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 de la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale.

Suivant les documents parlementaires n°1444, les recensements de la population à faire en exécution de la loi électorale ne servaient dans le contexte de la loi du 22 décembre 1886 qu'à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de députés par circonscription, du nombre de conseillers par commune et section, et du nombre des cabarets admis par section de cabaretage.

Par la suite, ces opérations se trouvaient cependant régies par d'autres dispositions légales, la loi électorale du 31 juillet 1924 et la loi du 12 août 1927 sur le régime des cabarets, de sorte que le Conseil d'Etat a, à juste titre, estimé en 1970 qu'il serait utile d'abroger les dispositions de la loi du 22 décembre 1886 qui faisaient double emploi avec ces lois plus récentes, voire plus exhaustives.

Le Conseil d'Etat a cependant souhaité le maintien de l'article 8 en tant que base légale des règlements communaux concernant la tenue des registres de population. Dès lors, la Chambre des députés a décidé le maintien de l'unique article 8.

Or, en 2008, les finalités de la loi sont-elles encore remplies par la simple tenue de registres de la population ?

D'abord, le recensement en association avec des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de députés par circonscription ? Non, le nombre des députés est fixé à 60 députés par la Constitution.

Ensuite, le recensement sur base des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre de conseillers par commune et section ? Il ne peut plus s'agir d'une base de recensement unique. La loi électorale du 31 juillet 1924 a été abrogée et l'article 183 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 réduit le rôle des registres de la population en prévoyant un recensement tous les dix ans en vue de déterminer le nombre des membres du conseil communal assignés par commune. Il ne s'agit donc manifestement pas de se baser sur une unique lecture des chiffres résultant des registres de la population.

Finalement, le recensement sur base des registres de la population sert-il encore à déterminer la population en tant que base de calcul pour la fixation du nombre des cabarets admis par section de cabaretage ? La loi du 12 août 1927 sur le régime des cabarets a été

abrogée par la loi modifiée du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets et l'article 3 paragraphe 2 de cette loi prévoit que « *la population à prendre en considération pour l'application de la présente loi est celle qui résulte du dernier recensement de la population de résidence* ». Vient s'y rajouter le paragraphe 4 « *Sur base du résultat de recensement de la population de résidence qui intervient tous les dix ans, il sera procédé à la détermination des localités d'au moins 250 habitants (...)* ».

Il résulte de ce qui précède que les finalités pour lesquelles les registres de la population ont été mis en place connaissent de sérieuses nuances ou du moins le maintien des registres de la population devient discutable dans le cadre exclusif des finalités prévues par la loi du 22 décembre 1886.

A supposer maintenant que les finalités fixées par la loi du 22 décembre 1886 soient à considérer comme entièrement maintenues, il viendrait du moins se poser la question de l'application pratique de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886, une application pratique ne conduisant absolument pas au résultat escompté : la détermination précise et complète de la population résidente.

### **L'application de l'article 8 de loi du 22 décembre 1886**

Suivant l'article 8 de loi du 22 décembre 1886, chaque commune a la possibilité d'adopter un règlement relatif à la tenue de son registre de la population. Il n'existe, en effet pratiquement aucune commune qui ne soit munie d'un tel règlement.

Il n'empêche que ces règlements sont souvent minimalistes et diffèrent de commune en commune.

Monsieur Jean-Pierre Klein, Président du SYVICOL, résume dans sa circulaire du 7 janvier 2008 adressée aux bourgmestres des Villes et communes luxembourgeoises de façon tout à fait appropriée la situation actuelle : « *La multitude de règlements communaux divergents qui existe actuellement peut donner lieu à une disparité dans le traitement des dossiers et l'absence d'un cadre législatif relatif à la tenue de registres de population expose les communes à une certaine insécurité juridique.* »

En effet, soumettre la tenue des registres de la population à la réglementation des communes a conduit, comme l'admettent les élus locaux souvent eux-mêmes, à des situations inextricables menant trop souvent au procès. Ainsi, pour des motifs essentiellement liés à l'urbanisme ou à l'aménagement communal, motifs par ailleurs souvent dénoncés par Monsieur Marc Fischbach, Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg, certaines personnes se sont vues refuser l'inscription sur les registres de la population.

Aucune disposition légale ou réglementaire supérieure ne permet à l'autorité communale d'imposer une façon de résider précise à un administré aux fins d'inscription au registre de la population. Le choix d'une résidence constitue une liberté et donc une problématique différente de celle du sujet de la construction d'un immeuble dans lequel la résidence est établie.

Cette liberté est d'ailleurs inscrite dans l'article 2 du protocole n°4 de la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales :

*« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.*

(...)

*3. L'exercice des ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou de la protection des droits et libertés d'autrui.*

*4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique. »*

Malgré cette norme de droit international, malgré une législation nationale à finalité pure de recensement, les élus locaux de certaines communes ont considérablement réduit les inscriptions aux registres de la population par le biais d'une réglementation restrictive sur la tenue de leur registre de la population, et pire par le biais d'une réglementation souvent sans rapport avec les registres de la population.

Cette politique peut sembler tout à fait compréhensible alors que de nombreux citoyens vivent dans cette croyance erronée que l'inscription au registre de la population leur procure d'office le droit d'accéder à tous les services d'une commune. Ils réclament un accès à des services alors que celui-ci n'est pas accordé d'office, mais au contraire se trouve soumis à des conditions spécifiques fixées par un règlement communal à part (ex. électricité, canalisation).

Bien que le Ministère de l'Intérieur ait tenté de rappeler, en vain, l'objet d'un registre de la population, c'est à dire refléter la population résidente en vue de remplir les finalités de la loi du 22 décembre 1886 (qui ne demeuraient en soi qu'exprimés indirectement par l'intitulé de la loi), divers règlements communaux sur la tenue des registres de la population sont venus interdire, en résumé, l'établissement d'une résidence habituelle dans des constructions situées en dehors des zones d'habitation du plan d'aménagement général d'une commune ou dans des constructions non-conformes aux règlements des bâtisses.

## **La jurisprudence**

Le tribunal administratif a dans un jugement du 14 octobre 2002 (rôle n°14485) estimé que des règles découlant du plan d'aménagement général d'une commune ne pourraient directement conditionner un changement de domicile car seul le caractère réel d'une habitation dans un autre lieu serait déterminant à ce sujet. A juste titre, le tribunal n'a pas limité son appréciation à la loi du 22 décembre 1886, mais a précisé que l'inscription au registre de la population d'une commune à l'adresse réelle d'habitation joue également un rôle dans le changement du domicile d'une personne et que cette inscription ne pouvait pas être

refusée pour d'autres conditions que celles fixées au code civil. Il se trouve que le domicile et la résidence habituelle coïncident lorsqu'on applique les articles 102 à 105 du Code civil. La décision de refus d'inscription sur le registre de la population a ainsi été annulée par le tribunal. Malheureusement, la Cour administrative, saisie par l'appel interjeté contre le jugement prémentionné, a dans son arrêt du 8 mai 2003 (rôle n°15632C) estimé que le demandeur à l'inscription n'avait pas indiqué d'adresse « éligible en droit pour l'habitation » puisque la zone dans laquelle se situait le logement du demandeur était située dans une zone soumise à un assainissement général.

Un « revirement de jurisprudence » est finalement venu confirmer le point de vue du Ministère de l'Intérieur : les registres de la population doivent refléter la population résidante d'une commune peu importe dans quel immeuble ou zone les personnes ont finalement décidé de s'installer.

C'est par un jugement du 5 mai 2004 (rôle n°17030) que le tribunal administratif est arrivé aux conclusions suivantes : « (...) *Dans la mesure où toute personne, qui établit sa résidence habituelle sur le territoire d'une commune, est obligée de faire sa déclaration y relative au bureau de la population pour se faire inscrire au registre de la population et dans la mesure où la non-observation de cette disposition est pénalement répréhensible, il appartient à la commune de procéder à ladite inscription dès qu'une personne se présente aux services communaux pour y faire inscrire une déclaration d'arrivée.*

*(...) A cela s'ajoute que ni ledit texte, ni un autre texte légal ou réglementaire n'autorise la commune à prendre en compte des motifs étrangers au critère de la résidence habituelle pour refuser à une personne, ayant établi de fait sa résidence habituelle sur le territoire de la commune de destination, l'inscription y relative, étant entendu que l'inscription au registre de population se fait sans préjudice de l'application de la réglementation de police et de celle relative à l'urbanisme.*

*Si la commune estime pour des raisons inhérentes à la sécurité, à la salubrité et à l'hygiène que le lieu en question ne se prête pas à une résidence habituelle, il lui appartient d'entamer une procédure séparée en usant de son pouvoir de police général en matière de sécurité et de salubrité et y faire interdire toute résidence.*

*Il convient d'ajouter que ce pouvoir de police revient au bourgmestre, lequel est chargé aux termes de l'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 de l'exécution des lois et règlements de police. Le bourgmestre a, à titre personnel, le droit et le devoir d'assurer l'exécution des lois de police et de la législation sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire.*

*Il s'ensuit que des considérations ayant trait à la sécurité, à la salubrité et à l'hygiène ne peuvent être prises en compte, en l'absence d'une base légale afférente, dans le cadre d'une décision de refus d'inscription au registre de la population(...) »*

Le jugement a été confirmé dans toute sa teneur par la Cour administrative (CA 2 décembre 2004, rôle n°18323 C).

Il ne faut cependant pas croire que la jurisprudence de la Cour administrative soit restée constante. Encore récemment, un autre « revirement » a été opéré par la Cour administrative (en date du 22 mai 2008, rôle n°24010C) annonçant que « (...) *au vu de ce que*

*l'inscription sur les registres de la population confère à son auteur des droits, une commune est en droit de refuser l'inscription sur ses registres de la population d'un administré qui ouvertement et manifestement, par son établissement en un endroit précis du territoire communal, entend violer les dispositions du plan d'aménagement général communal qui peuvent prévoir des zones où l'habitation à titre principal est prohibé. »*

La Cour administrative a ainsi opéré plusieurs « revirements de jurisprudence » en un laps de temps assez restreint, ce qui ne facilite pas la tâche d'un ministère essayant d'harmoniser l'application de la législation relative à la tenue des registres de la population.

## **Conclusion**

Tout en constatant les difficultés insurmontables d'application de l'article 8 de la loi du 22 décembre 1886, il s'impose de tourner une page et de passer à une législation adaptée aux besoins de l'Etat et des communes et bien entendu, en bout de chaîne, aux besoins du citoyen.

Pour quelle raison invoque-t-on à ce stade les besoins de l'Etat ? Le constat s'impose qu'au niveau national, le répertoire créé par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, est alimenté de données, en tout cas en ce qui concerne les résidents, qui proviennent essentiellement des registres de la population des communes. L'Etat a donc un intérêt manifeste à ce que ces registres soient tenus de manière irréprochable.

Il s'est pourtant avéré au fil du temps que les données fournies au répertoire n'étaient pas nécessairement fiables. Souvent elles ont été inscrites sans pièces justificatives ou n'ont pas été mises à jour par la suite. Malheureusement les administrations peuvent modifier les données du répertoire sans nécessairement en informer les communes de sorte que le contenu des registres de la population ne concorde plus avec celui du répertoire national. Pire encore, certaines personnes qui résident sur le territoire luxembourgeois ne se trouvent pas du tout inscrites au répertoire national.

Ce dysfonctionnement conduit notamment à contraindre le citoyen à renouveler de multiples démarches administratives qui auraient pu lui être épargnées par une unique saisie de données lors de sa déclaration d'arrivée dans la commune, par une vérification de ces données exercée à un niveau central et une communication plus effective des services de l'Etat avec les communes.

Bien qu'une réforme générale du système élaboré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales s'impose aux yeux de tous les acteurs, il semble évident qu'il faut, du moins pour les personnes résidant sur le territoire luxembourgeois, intervenir en premier lieu à la source : remédier au dysfonctionnement des registres de la population et par conséquent à la lourdeur des procédés administratifs.

Ainsi, l'ambition de ce projet de loi est d'instaurer en premier lieu de nouveaux registres appelés registres communaux des personnes physiques. Ces registres seront distincts

des registres de l'état civil et constitueront un instrument adéquat pour l'organisation et le fonctionnement des communes luxembourgeoises.

La base légale des registres de la population sera abrogée par la nouvelle législation et les conseils communaux des communes ayant un règlement communal relatif au registre de la population seront invités à l'abroger. Le terme de « *registre de la population* » ne sera plus utilisé afin de marquer une rupture définitive et psychologique avec la législation de 1886 et son application pratique hétérogène dans 116 communes.

Désormais chaque commune tiendra un registre communal des personnes physiques à tenir de manière identique dans les 116 communes. Le terme de registre communal des personnes physiques a, par ailleurs, été choisi en concordance avec le terme de registre national des personnes physiques venant en remplacement du terme de « répertoire ».

En second lieu, les registres communaux devront, comme annoncé ci-dessus, servir à alimenter une partie du nouveau registre national des personnes physiques et pour cette raison la saisie des données par les fonctionnaires communaux sera fiabilisée et vérifiée au niveau national. Un certain nombre de données du registre communal de chaque commune feront partie intégrante du registre national. Toute modification de ces données sera donc signalée à chaque commune concernée et en cas de déménagement d'une personne, il ne sera plus forcément nécessaire de renouveler une saisie des données.

En dernier lieu, mais non sans importance, cette réforme devra permettre de rehausser les exigences en matière de protection de données au niveau communal et national. Le traitement des données des registres communaux et du registre national des personnes physiques sera soumis à des règles particulières de protection.

Au vu de ce qui précède, le projet peut être qualifié d'ambitieux et il ne fait aucun doute que le succès de ce projet dépendra d'une collaboration étroite entre l'Etat et les communes. La période transitoire se trouve être plutôt étendue afin de permettre une mise en œuvre et un fonctionnement de qualité des nouveaux registres.

## Commentaire des articles

### Ad article 1

Cette disposition impose à chaque commune de tenir un registre des personnes physiques. Le but est d'introduire des registres tenus de manière identique dans tout le Grand-Duché de Luxembourg. La tenue d'un tel registre ne pourra en principe plus être régie par une réglementation communale, à moins que les dispositions du règlement communal en question ne soient pas contraires à la présente loi et à ses règlements d'exécution.

Il est important de préciser, d'un point de vue informatique et en matière de protection des données, que les registres de l'état civil sont des registres distincts des registres communaux car il règne souvent une confusion à ce sujet aussi bien au niveau de la population, qu'au sein de quelques rares administrations communales qui ont encore tendance à mélanger d'un point de vue informatique les différentes bases de données.

### Ad article 2

Cette disposition explique quelles personnes doivent être inscrites sur le registre communal. Il s'agit de toutes les personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune, ainsi que de toute autre personne visée par la présente loi, c'est-à-dire par les articles 7 paragraphe 2, 12, 13 et 15. La notion de résidence habituelle sera expliquée à l'article 7.

Il est ensuite expliqué quelles sont les finalités des registres communaux, explications fournies plus amplement par l'exposé des motifs.

Afin que la nouvelle loi puisse remplir ces finalités et afin de déterminer une fois pour toute sur quelle base le chiffre de la population est fixé, toutes matières confondues (ex. cabaretage, subventions,...), un second paragraphe précise que toutes les personnes inscrites au registre communal seront à prendre en compte.

### Ad article 3

(1) Comme pour les registres de l'état civil, le bourgmestre est responsable de la tenue du registre communal. Une délégation à un ou plusieurs fonctionnaires est envisagée, mais sur demande du SYVICOL l'âge minimal de ces fonctionnaires a été fixé à vingt et un ans et non pas vingt-cinq ans, tel qu'il est le cas en matière de registres de l'état civil.

(2) Les données a) à l) de l'article 20 paragraphe 1 feront partie intégrante du registre national des personnes physiques. Ceci signifie que ces données et leurs modifications seront



vérifiées par le Centre informatique de l'Etat et validées dans le système reliant les communes à l'Etat. L'historique des données ne figurera qu'exclusivement au registre national. En cas de déménagement d'une personne, seul son numéro d'identification, son nom, son prénom, la date de radiation et de la commune de destination demeureront comme données dans le registre de la commune de départ.

En principe, l'accès au registre national des personnes physiques, donc aux données actuelles et à l'historique des données d'une personne, devrait être demandé à une commission du registre national avec une justification d'accès à ces données.

Pour éviter qu'une commune soit cependant amenée à effectuer cette procédure fastidieuse alors qu'elle constitue la principale source de ces données et qu'elle doit les utiliser au quotidien, la loi prévoit d'office l'accès du bourgmestre et des fonctionnaires délégués.

En leur épargnant la procédure, la protection des données des personnes n'est pas pour autant laissée pour compte : l'accès est limité à ces personnes spécifiquement désignées par le bourgmestre et figurant dans les arrêtés continués aux ministres compétents.

#### **Ad article 4**

La mise à jour prévue par cette disposition sera effectuée par les communes et le Centre informatique de l'Etat, dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques. Le Centre informatique de l'Etat va systématiquement vérifier et valider les modifications effectuées au niveau des données du registre communal qui feront partie intégrante du registre national des personnes physiques. Les fonctionnaires communaux travailleront en ligne (« *online* ») avec le registre national, ce qui leur permettra de travailler avec un outil actualisé et de continuer immédiatement de nouvelles informations reçues dans le cadre des déclarations d'arrivée et de départ, pour ne citer qu'une source de modification parmi plusieurs.

#### **Ad article 5**

Sans déclaration d'arrivée et de départ des personnes, il devient plus que difficile de tenir un registre communal.

Il est cependant vrai qu'une présence physique lors des déclarations n'est pas toujours nécessaire.

Dans un premier temps, le citoyen pourra opter pour une unique déclaration à la commune d'arrivée, avant que dans une seconde étape le législateur pourrait éventuellement envisager l'introduction des déclarations d'arrivée et de départ par voie électronique avec signature électronique à l'appui. Cette dernière possibilité n'est pour l'instant pas encore envisagée car l'introduction de nouveaux registres au niveau national et communal nécessitera un contact avec le citoyen afin de lui fournir des explications et de vérifier si les données migrées des anciens registres sont à considérer comme ayant source authentique ou non. Ce travail de migration et de vérification constitue un chantier non négligeable.

L'obligation du bourgmestre ou de son fonctionnaire délégué de continuer l'information liée à une déclaration d'arrivée à la commune de départ est traduite par une information automatique générée par le nouveau système mis en place par le Centre informatique de l'Etat au niveau du registre national des personnes physiques.

En pratique, le fonctionnaire délégué accueille une personne qui souhaite déclarer son arrivée sur le territoire de la commune. Il inscrit cette personne sur le registre communal. Cette inscription est vérifiée immédiatement au niveau du registre national par le CIE qui va valider ou non les données inscrites. Si donc le CIE remarque que la personne inscrite n'a pas effectué de déclaration de départ, le système génère un message vers la commune de départ qui pourra effectuer la radiation de la personne concernée.

Le délai pour effectuer la déclaration, quelle soit de départ ou d'arrivée, est de huit jours à partir de l'occupation de la nouvelle résidence.

Pour le départ à l'étranger, il fallait imposer une déclaration avant le départ car l'expérience montre qu'une fois que les frontières sont traversées les obligations sont oubliées. A juste titre on peut se demander si les déclarations à effectuer avant le départ seront faites, mais le nouveau système coordonné au niveau national devra au moins aider la commune de départ d'obtenir l'information souhaitée, probablement générée par une administration au niveau étatique (ex. par le Centre commun de la Sécurité sociale).

De manière fréquente, les fonctionnaires des bureaux de la population se sont plaints de subir des « pressions » de la part des déclarants. En effet, certaines personnes tout en admettant l'illégalité de leur demande (ex. s'inscrire sur le registre de la commune alors que l'on réside en réalité à l'étranger, déclarer en tant que mère un départ avec son enfant à une autre adresse du père et sans l'accord du père), ne se gênent pas pour insister lourdement afin d'obtenir cette inscription. Les fonctionnaires, souvent dépourvus d'une formation juridique assez poussée pour apprécier les nuances, préfèrent parfois acter les déclarations plutôt que de courir le risque de voir l'affaire aboutir devant le collège des bourgmestre et échevins ou en justice.

Une des demandes émanant des bureaux de la population était que l'on prévienne précisément qui a le pouvoir de représenter qui au moment de la déclaration d'arrivée. Bien que ces questions soient notamment traitées par le code civil, il était important de préciser une fois pour toutes les personnes ayant un pouvoir de représentation afin d'éviter toute sorte de « pression » exercée sur les fonctionnaires lors des demandes d'inscription. Une circulaire ministérielle apportera les précisions nécessaires quant aux dispositions existantes notamment en matière de responsabilité parentale ou de tutelle.

Les litiges relatifs aux personnes ayant établi leur résidence habituelle sur un camping sont nombreux. Or, les campings et également les hôtels constituent pour une certaine catégorie de la population l'unique possibilité de se loger en l'absence de logements sociaux en quantité suffisante. N'oublions pas non plus les adeptes du « charme » de ces endroits.

Le cas des campings et des hôtels est cependant particulier puisque ces endroits sont destinés au tourisme donc à l'occupation passagère et précaire. Il faut donc laisser aux propriétaires ou gérants de camping et d'hôtels la possibilité de préserver cette destination et ce n'est qu'avec leur accord qu'une personne pourra à l'avenir s'inscrire à l'adresse d'un camping et d'un hôtel.

La signature de la déclaration évitera des recours ultérieurs du déclarant prétendant ne pas avoir fourni les données déclarées.

### **Ad article 6**

Une autre requête de la part des bureaux de la population est celle de pouvoir procéder ou faire procéder à des vérifications sur la réalité d'une résidence indiquée lors d'une déclaration d'arrivée ou à un moment ultérieur sur base de nouvelles informations. Ceci signifie qu'il doit être instauré un moyen pour que le fonctionnaire puisse s'assurer qu'une personne habite réellement à l'endroit indiqué.

Pour éviter que le déclarant se déplace cependant à deux reprises, même si un doute existe lors de sa déclaration, le fonctionnaire enregistre toutes les données demandées par la loi et le déclarant est ainsi inscrit sur un registre d'attente (cf. article 11 pour la notion de « registre d'attente ») en attendant l'issue d'une enquête relative à sa résidence. Une fois que l'enquête va révéler que la résidence est réelle, l'inscription sera validée et le déclarant sera inscrit automatiquement sur le registre principal.

Le bourgmestre ou son délégué prennent une décision après réception du rapport d'enquête. Le déclarant reste inscrit sur le registre d'attente si un autre problème quant à ses données subsiste.

Les trois derniers alinéas du paragraphe 2 règlent la question de la notification de la décision au déclarant. La seule fois où le déclarant n'obtiendra pas de notification « en main propre » est celle où sa résidence habituelle n'est pas établie sur le territoire de la commune. Puisqu'il a souhaité s'inscrire sur le registre d'une autre commune, on peut en déduire qu'il n'a plus de résidence dans la commune dite de départ. Dès lors, la commune ne dispose pas de l'adresse de la résidence habituelle du déclarant et ne peut que notifier la décision à l'ancienne commune. Le cas spécifique d'une commune de départ située à l'étranger est prévu.

Le refus d'inscription ou la radiation d'un étranger parce qu'il n'a pas de résidence habituelle sur le territoire d'une commune peut influencer son droit de rester sur le territoire, raison pour laquelle il y a lieu de communiquer l'information au ministre ayant l'immigration respectivement l'asile dans ses attributions.

### **Ad article 7**

La population d'une commune est essentiellement composée des personnes qui ont leur résidence habituelle sur le territoire de la commune.

Définir la notion de « résidence habituelle » n'a pas été une entreprise des plus aisées. En 1970, lors de la réforme de la loi du 22 décembre 1886, il était proposé de reprendre la notion de résidence habituelle empruntée au bureau statistique des Nations Unies : le lieu de résidence habituelle est le lieu géographique où la personne recensée habite normalement. Cette notion n'a finalement pas été discutée puisque l'abrogation d'une grande partie de la loi plutôt que sa modification au fond a en fin de compte été décidée.

Bien que cette définition ne soit pas contraire à l'esprit de la présente loi, une condition de durée de résidence supplémentaire imposée par les recommandations en matière de statistiques ne correspond pas aux finalités d'un registre devant donner une photographie de la population résidente actuelle. En effet, il était recommandé d'inclure dans le chiffre de la population résidente seulement les personnes qui au moment du recensement résident depuis 12 mois de façon continue dans la commune. Les personnes s'étant inscrites un mois avant le recensement n'auraient donc pas fait partie de la population résidente.

Il a donc semblé peu approprié de reprendre la définition du bureau des statistiques. Or, n'empêche que les registres communaux, tels qu'ils sont définis et conçus par la présente loi ne renient pas cette définition, au contraire respectent les idées y exprimées, et n'empêcheront pas au final l'application par le STATEC des recommandations de l'ONU, voire les dispositions du règlement (CE) n°862/2007 du Parlement européen du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale (...) ayant repris ces recommandations.

Une autre définition de la résidence habituelle figure dans la loi électorale : le lieu géographique où la personne à recenser habite d'ordinaire.

Il importait au Ministère de l'Intérieur de donner le plus de précisions possibles à la notion de résidence habituelle et surtout de donner une définition qu'un fonctionnaire pourrait appliquer sans équivoque.

Deux éléments caractérisent de façon indissociable la résidence habituelle : la réalité et la continuité dans le temps d'une résidence.

C'est là que la notion de résidence habituelle peut se recouper avec la notion de domicile. Le changement de domicile s'opère par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement, qui exprime en soi l'élément de durée de la résidence. La définition de domicile des articles 102 à 105 du Code civil se recoupe donc avec la définition de résidence habituelle telle que définie par le présent projet de loi. Cet état des choses ne se présente cependant pas aux articles 106 et suivants du code civil qui constituent des cas particuliers où le domicile et la résidence habituelle diffèrent (sauf éventuellement dans le cas de l'article 108 concernant les mineurs non émancipés qui dans la majorité des cas résident habituellement avec un de leurs parents ou avec leur tuteur).

Il est primordial de déterminer précisément quelle est la durée permettant de décider si une personne a sa résidence habituelle sur le territoire d'une commune. Il semble logique qu'il faut résider au moins six mois de l'année sur le territoire d'une commune pour pouvoir prétendre y vivre habituellement.

De manière générale, les personnes vivant plus de six mois de l'année à l'étranger et ceci plusieurs années d'affilée ne peuvent pas prétendre avoir leur résidence habituelle au Luxembourg. En réalité, leur résidence au Luxembourg constitue une résidence secondaire. Ce n'est pas leur attachement affectif au pays qui sera le facteur déterminant de leur résidence habituelle.

Il faut cependant prévoir une exception pour les personnes qui ont une profession qui ne leur permet pas de s'établir durablement sur le territoire d'une commune et d'un Etat (ex. chauffeurs de poids lourds dans des compagnies de transport international).

Il fallait également envisager une solution en matière de garde alternée alors qu'un enfant peut dans ces cas avoir deux domiciles. On ne saurait cependant inscrire un enfant sur deux registres communaux alors que ces inscriptions ont des conséquences non seulement sur la fixation du chiffre de la population d'une commune, mais également sur la détermination du lieu où l'enfant est censé effectuer sa scolarité.

Il s'est avéré que les bureaux de la population ne travaillent pas de façon systématique sur base de pièces justificatives ce qui peut dans certains cas expliquer le manque de fiabilité de données enregistrées. Cette façon de procéder n'est cependant pas basée sur une sorte d'inconscience des fonctionnaires de l'importance de telles pièces mais plutôt de la difficulté de connaître la valeur exacte des pièces présentées. Dans un premier temps, il importait donc de dire clairement que des pièces justificatives jouent un rôle essentiel dans la constatation d'une résidence réelle. Le rôle joué, en général, par les pièces justificatives pour la saisie de toutes les données est précisée à l'article 21.

Un faisceau d'indices peut être suffisant pour constater la résidence.

Un étranger ne peut établir sa résidence sur le territoire luxembourgeois sans avoir régularisée sa présence sur le territoire.

#### **Ad article 8**

Par moments, une personne se retrouve dans une situation qui pourrait avoir une influence notable sur son lieu de résidence habituelle (ex. hospitalisation, études, emprisonnement) puisqu'elle passe le plus clair de son temps à un autre endroit. Or, ces situations ne sont pas définitives et sont souvent limitées à une période déterminée. Elles peuvent être considérées comme absences temporaires qui n'affectent pas en soi la résidence habituelle.

#### **Ad article 9**

Cette disposition énumère les différents cas d'absence temporaire du territoire d'une commune.

#### **Ad article 10**

Après que les articles 8 et 9 aient expliqué les cas d'absence temporaire, l'article 10 prévoit le glissement d'une situation d'absence temporaire vers l'établissement d'une nouvelle résidence.

#### **Ad article 11**

Imposer par le biais d'une loi l'inscription de personnes physiques sur un registre communal est une mesure qui ne solutionne pas à elle toute seule les problèmes qui peuvent se poser en pratique lors de la tenue d'un registre communal.

Déjà, un registre doit être subdivisé de façon à séparer les inscriptions valables des inscriptions provisoires ou des cas dans lesquels subsiste un problème particulier.

Pour cette raison, il a été proposé de composer le registre communal d'un registre principal et d'un registre d'attente.

#### **Ad article 12**

Sont donc inscrits sur le registre principal les Luxembourgeois et les étrangers en situation régulière qui ont établi leur résidence habituelle sur le territoire de la commune.

#### **Ad article 13**

Les personnes dites « sans-abris » ou « sans domicile fixe » doivent pouvoir être prises en charge par l'office social d'une ou de plusieurs communes. Par le biais de cette disposition, il y a, en tout cas, lieu de faciliter toute démarche administrative de ces personnes, mais aussi de créer dans un premier temps, un lien ne serait-ce qu'administratif, avec ces personnes. Ce lien favorisera une intégration effective dans la société.

L'inscription de ces personnes doit être effectuée à une adresse de référence sur accord écrit de la personne mettant cette adresse à disposition. A défaut l'administration communale mettra son adresse à disposition.

La présence sur le territoire est présumée. Cette présomption n'est pas irréfragable, elle peut être renversée par la preuve contraire.

Il sera certes difficile de vérifier de façon effective la présence des sans-abris pendant les 6 mois de l'année qu'ils devraient se trouver sur le territoire d'une commune. Or, il ne faut pas utiliser cet argument afin de tenir cette partie de la population à l'écart de l'action administrative.

#### **Ad article 14**

Cette disposition procure une base légale aux communes pour émettre des certificats de résidence et des certificats d'inscription à une adresse de référence, avec une durée de validité limitée.

#### **Ad article 15**

L'inscription sur le registre d'attente ne pourra être effectuée que dans les cas limitativement énumérés à l'article 15. Ces cas se résument à des situations provisoires pouvant aboutir à une inscription au registre principal ou à une radiation du registre communal.

a) Alors qu'il a été clairement établi à l'exposé des motifs que les problèmes d'urbanisme ou autres ne devraient pas avoir d'influence sur l'inscription d'une personne sur le registre communal, il n'en reste pas moins que certaines personnes, en établissant leur résidence dans certains endroits, contreviennent à des règles de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Le point a) est censé donner l'occasion aux autorités communales d'entamer les actions nécessaires à faire cesser des situations de ce genre, mais les oblige à inscrire de manière provisoire les personnes concernées sur le registre communal. Ces procédures doivent aboutir à une décision de quitter les lieux pour que la radiation du registre communal soit permise ;

b) pas d'observations particulières ;

c) Le nouveau système du registre national des personnes physiques permettra lorsqu'une personne déclare son départ dans une commune en indiquant la commune de destination, que la personne soit automatiquement inscrite sur le registre d'attente de la commune de destination et que cette dernière recevra ainsi le message qu'une personne va devoir effectuer sa déclaration d'arrivée. Une fois que cette déclaration sera effectuée en bonne et due forme et en absence de problèmes particuliers, le déclarant sera inscrit au registre principal ;

d) Il arrive que des personnes résident sur le territoire luxembourgeois mais n'aient effectué aucune déclaration au niveau de registres communaux. Ces personnes peuvent cependant être inscrites à un autre niveau, parce qu'elles ont, par exemple, indiqué une adresse dans une commune luxembourgeoise à leur employeur qui, à son tour, a déclaré ces employés auprès du Centre commun de la Sécurité sociale. Ces employés sont inscrits sur le registre d'attente de leur commune par le CIE. Elles effectueront leurs déclarations ou seront alors convoquées pour ce faire ;

e) à i) Ces dispositions ont été souhaitées par le ministre ayant l'Immigration dans ces attributions ;

j) Jusqu'à présent, les travailleurs saisonniers qui n'avaient pas leur résidence habituelle dans une commune luxembourgeoise ont été obligés à déclarer une résidence auprès de registres de la population afin d'obtenir une fiche d'impôts. Afin de remédier à cette situation, les travailleurs saisonniers seront inscrits au registre d'attente de la commune de leur logement provisoire pour la durée de leur contrat de travail. A la fin du contrat de travail, ils seront radiés du registre communal.

Le paragraphe 2 prévoit le délai endéans lequel les procédures du paragraphe 1 point a) doivent être réglées.

Le paragraphe 3 prévoit le délai à respecter dans le cadre du paragraphe 1 point b).

Le ministre ayant respectivement l'immigration et l'asile dans ses attributions doit pouvoir obtenir une information si un étranger se trouve tout d'un coup inscrit sur le registre d'attente alors qu'il se trouvait au préalable valablement inscrit sur le registre principal de la même commune. Il en est de même pour les radiations du registre communal en général.

Il se peut que cette inscription sur le registre d'attente n'ait pas d'incidence en matière d'immigration (ex. le nom de famille est écrit de manière différente par le centre commun de

la sécurité sociale qui a signalé ce problème au CIE en charge du registre national). Le CIE procédera à une vérification notamment des pièces sur base desquelles la personne a été inscrite au registre communal. Si c'est sur base d'un acte de naissance, le problème sera rapidement résolu en faveur du registre communal, si l'affaire nécessite cependant plus de vérifications, la personne concernée doit être provisoirement transférée au registre d'attente.

#### **Ad article 16**

Cet article permet au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué de procéder à des inscriptions d'office si nécessaire.

Le paragraphe 2 prévoit l'inscription d'office de personnes n'ayant jamais été inscrites sur aucun registre communal et qu'une enquête plus approfondie s'impose : la police grand-ducale constatera le lieu de résidence habituelle de la personne et rassemblera les données prévues à l'article 20 qui ne sont pas encore connues par la commune.

Le paragraphe 3 prévoit le cas des personnes déjà inscrites sur un registre communal mais ayant uniquement oublié de remplir leur obligation de déclaration. Pour ces personnes les données sont connues de l'ancienne inscription à un autre registre communal et seule l'adresse est censée avoir changé.

#### **Ad article 17**

Dans certains cas la notification d'une inscription d'office s'impose.

Pour les personnes ayant eu leur résidence habituelle à l'étranger et qui établissent leur résidence habituelle sur le territoire luxembourgeois, le MAE doit recevoir cette information pour les cas où ces personnes étaient déjà inscrites sur un registre diplomatique ou consulaire luxembourgeois – afin de pouvoir les radier de ce registre, pour vérifier la présence régulière sur le territoire pour les non luxembourgeois, si nécessaire, ou encore vérifier le respect des formalités prescrites par la loi relative à la libre circulation des personnes et à l'immigration.

Pour les personnes radiées d'office d'un registre d'une autre commune pour les raisons indiquées à l'article 19, il peut être important pour les communes précédentes de connaître la commune de destination pour faire suivre des bulletins de taxes impayés, par exemple.

#### **Ad article 18**

Cette disposition est consacrée dans son paragraphe 1<sup>er</sup> aux radiations du registre communal en général.

Le paragraphe second est consacré aux radiations « internes » au registre communal, signifiant une migration des données du registre principal vers le registre d'attente et dans son troisième paragraphe aux radiations « internes », signifiant une migration des données du registre d'attente vers le registre principal. Pour ces deux cas de figure, aucune mention de radiation ne sera visible, mais la radiation « interne » au registre communal signifiera simplement le transfert d'un « sous-registre » à l'autre.



## **Ad article 19**

Cette disposition est consacrée aux cas de radiations d'office auxquels peut procéder le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué si nécessaire.

## **Ad article 20**

Cette disposition énumère les données figurant au registre communal de chaque commune.

a) le numéro d'identification du registre national des personnes physiques constitue le nouvel identifiant des personnes physiques. Sous l'empire de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales un numéro d'identification avait déjà été introduit et a souvent été utilisé sous la dénomination de « matricule » ou de « numéro d'identité » ;

Un règlement d'exécution de la loi relative à l'identification des personnes physiques introduira un nouvel identifiant.

Le numéro d'identification est généré pour les personnes nées au Grand-Duché de Luxembourg lors de leur déclaration de naissance et figurera sur leur acte de naissance. En cas d'adoption plénière un nouvel acte de naissance est dressé et un nouveau numéro d'identification doit être attribué à l'adopté. Un Luxembourgeois inscrit sur un registre diplomatique ou consulaire recevra également un numéro d'identification.

Les personnes étrangères reçoivent, en règle générale, un numéro d'identification lors d'une inscription dans un registre communal ou lors d'une affiliation au régime de sécurité sociale.

Il n'est pas exclu que ces personnes se présentent en premier devant une toute autre administration. Il échet, dès lors, à cette dernière de vérifier si cette personne a reçu un numéro d'identification et de le lui attribuer, le cas échéant ;

b) sans observations particulières ;

c) à ce point est précisé ce qui constitue une adresse complète à laquelle est établie une résidence habituelle. La description introduite dans la loi n'empêchera pas la commune d'introduire des précisions, telle que l'étage ou le numéro d'appartement en cas de copropriétés.

Depuis l'introduction par la loi du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie du registre national des localités et des rues, l'administration du cadastre et de topographie a rencontré un certain nombre d'obstacles à la tenue correcte de ce registre. Ces obstacles sont essentiellement dus à un manque de communication efficace avec les communes et il importait d'imposer cette communication très importante par le biais de cette disposition.

En pratique, le fonctionnaire communal ne vérifie pas systématiquement lors d'une inscription qu'une adresse existe au niveau du registre des localités et rues tenu par le cadastre et ne communique pas non plus les adresses. C'est le système du registre national qui va s'en occuper et continuer les informations nécessaires au registre national des localités et des rues. En cas de problème, l'administration du cadastre pourra contacter directement la commune afin de demander aux autorités communales d'y remédier (ex. décision relative à la dénomination d'une rue). La décision prise suite à cette demande sera notifiée à la personne concernée par le CIE l'informant ainsi de toute modification concernant son adresse.

Lorsqu'une personne change d'adresse à l'intérieur de la commune ou déménage dans une autre commune ou à l'étranger, il y a lieu de mentionner l'adresse de destination. L'ancienne adresse n'y figure plus, l'historique est cependant disponible au registre national.

Les personnes temporairement absentes n'ont aucune obligation d'en faire la déclaration mais ont toutefois la possibilité de la faire si elles le souhaitent. En effet, une telle déclaration pourra empêcher des radiations non justifiées;

d) sans observations particulières ;

e) Dans la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, une rubrique intitulée « état civil » reprenait ce que l'on a préféré regrouper dans une rubrique « situation de famille », c'est-à-dire une rubrique mentionnant si une personne est mariée, divorcée, séparée de corps, célibataire, veuve, « pacsée » ou autre.

L'intitulé « état civil » ne correspondait en effet pas au contenu de la rubrique.

Il se peut également qu'apparaissent des situations de famille qui ne sont pas reconnues au Luxembourg mais qu'il est indispensable de connaître, par exemple les situations de polygamie ;

f) sans observations particulières ;

g) sans observations particulières ;

h) sans observations particulières ;

i) pour un certain nombre d'administrations il est indispensable d'identifier les conjoints vivants ou prédécédés, par exemple pour des questions de calcul de pensions ;

j) cette disposition est primordiale pour les mineurs et peut, par exemple, faciliter les recherches en matière de demande de prestations familiales et évitera la demande de certificats de composition de ménage ;

k) cette disposition permet la recherche du point j) en sens inverse ;

l) sans observations particulières ;

m) cette disposition est nécessaire pour pouvoir établir les fiches d'impôts ;

o) il va de soi que les données énumérées aux points précédents ne constituent pas une liste complète des données dont une commune a besoin pour son administration. Il fallait donc laisser aux communes une possibilité de compléter la liste par des données que chaque commune déterminera en fonction des besoins de ses services (« *données métier* »).

#### **Ad article 21**

Cette disposition impose aux responsables de la tenue du registre communal de se tenir à quelques règles élémentaires afin de pouvoir retracer les inscriptions et modifications des données. L'indication des dates d'inscription et de modification, et la mention précise des pièces justificatives sont désormais exigées.

Il n'y a pas lieu de reprendre dans cette loi ou dans un règlement grand-ducal les pièces pouvant servir de justificatif alors que des normes internationales et nationales fixent la valeur des différents actes pouvant servir à qualifier une donnée comme ayant source authentique.

Une circulaire rédigée par le MIAT en collaboration avec le Ministère de la Justice dressera une liste des documents pouvant servir de pièces justificatives et donnera les explications juridiques nécessaires à une bonne application de l'article 21.

#### **Ad article 22**

Une personne inscrite sur un registre communal doit pouvoir consulter et obtenir communication de ses données.

#### **Ad article 23**

La demande de consultation ou de communication des données peut se faire par voie électronique ou par lettre écrite.

L'extrait du registre communal ne se réfère qu'aux données mentionnées à l'article 20 et non pas à des données purement techniques ne révélant en soi rien sur la personne inscrite.

Le choix des langues est, pour les données purement « communales », porté sur les langues administratives français et allemand et pour les données « nationales » également sur l'anglais (le CIE s'occupe des traductions en anglais). La loi n'empêchera pas les communes d'offrir les extraits en anglais pour les données autres que a) à l).

Le paragraphe 2 règle la procédure de refus de communication des données.

Le paragraphe 3 est censé garantir à la personne inscrite qu'elle a reçu toutes les informations demandées.

## **Ad article 24**

Cette disposition règle le droit et la procédure de rectification des données à la demande de la personne inscrite.

## **Ad article 25**

Il est important que le citoyen sache qui a consulté ses données ou qui a procédé à une modification de ses données. L'information qui lui sera fournie ne révélera pas le nom du fonctionnaire ayant consulté les données, mais uniquement le service pour lequel il travaille. Ce droit de consultation doit cependant être limité dans le temps, les listes de consultants deviendraient ingérables.

## **Ad article 26**

Cette disposition permettra aux parents, aux enfants, aux conjoints ou partenaires d'obtenir des informations sur les données qui sont mentionnées à leur propos lors de l'inscription d'une personne. Ceci s'applique notamment aux données i), j) et k).

## **Ad article 27**

Les articles 27 et suivants encadrent de façon stricte l'obtention et l'utilisation de données personnelles par des tiers.

Le paragraphe 1 est destiné à fixer les modalités de délivrance de données si cette délivrance est prévue par des dispositions légales déjà existantes.

Le paragraphe 2 introduit la possibilité d'obtenir des informations sur la résidence habituelle d'une personne inscrite sur un registre communal. Cette procédure est censée se dérouler comme la procédure en matière de saisie-arrêt spéciale qui permet à une personne d'obtenir du Juge de Paix une injonction au Centre commun de la Sécurité sociale de lui fournir l'adresse de l'employeur et l'adresse personnel du débiteur du requérant.

Lorsque, par exemple, un avocat demande à vérifier une adresse, il se trouve à juste titre bloqué par les administrations communales qui ne souhaitent plus délivrer, ceci dans un souci de la protection des données personnelles, aussi facilement l'adresse d'un de leurs citoyens.

Si les procédures prévues par les Codes et lois actuellement en vigueur ne prévoient pas la possibilité d'obtenir par un avocat cette information indispensable à une notification ou signification permettant une procédure contradictoire, cette disposition formera en quelque sorte la roue de secours procédurale.

Le bourgmestre ou son fonctionnaire délégué n'est pas autorisé à fournir des renseignements sur une personne qui n'est plus inscrite sur le registre de sa commune, même s'il a un accès à l'historique au niveau du registre national. Il est de toute façon recommandé dans le cadre d'une procédure de s'adresser au CIE, puisqu'une procédure parallèle a été

prévue au niveau du registre national des personnes physiques et permettra au moins d'obtenir l'adresse actuelle.

#### **Ad article 28**

Le numéro d'identification d'une personne physique ne peut être utilisé que de façon très limitée. La loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité définit les limites de l'usage du numéro d'identification.

L'article 28 est rédigé sous respect des principes dictés par la loi mentionnée ci-dessus.

#### **Ad article 29**

Cette disposition énonce le principe de l'interdiction de communiquer des listes de personnes et de leurs données.

#### **Ad article 30**

Cette disposition énonce les dérogations par rapport au principe énoncé à l'article 29.

Les communes ne sont cependant pas tenues de délivrer ces données.

En cas de convention internationale, il appartient à l'Etat de délivrer les données requises.

Dans tous les cas où les données appartenant au registre national sont visées, l'accord du ministre ayant le CIE dans ses attributions sur avis conforme de la commission du registre national est exigé.

#### **Ad article 31**

Cette disposition prévoit la délivrance de données statistiques à des tiers.

#### **Ad article 32**

sans observations particulières

#### **Ad article 33**

sans observations particulières

**Ad article 34**

Cette disposition règle la phase transitoire jusqu'à la mise en place effective des nouveaux registres communaux. Tout un arsenal d'opérations informatiques est prévu à cet effet et sera réalisé en collaboration avec le SIGI, la Ville de Luxembourg et tout autre prestataire de service en matière informatique des communes. Ces trois protagonistes, ainsi que le SYVICOL, ont été informés des grands principes du projet de loi en cours de son élaboration. Leurs exigences, voire doléances, ont été recueillies par le MIAT avec un grand intérêt et ont été intégrées dans le présent projet.

**Ad article 35**

sans observations particulières