

Luxembourg, le 17 mars 2009

Objet: - **Projet de loi n°5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques**
- **Projet de loi n°5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité. (3417BAR)**

*Saisine : Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
(29 octobre 2008)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le but des présents projets de loi n°5949 et n°5950 (ci-après ensemble « les projets ») est de régler la problématique de l'identification des personnes physiques tant au niveau communal que national au Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet n° 5949 concerne la création de nouveaux registres sous la dénomination de « registres communaux des personnes physiques ». Ces registres seront distincts des registres de l'état civil et constitueront des instruments adéquats pour l'organisation et le fonctionnement des communes luxembourgeoises. Ils remplaceront les registres de la population actuellement en fonction au sein des communes.

Le projet n°5950 fixe les critères d'identification des personnes physiques, établit les procédés et moyens à l'aide desquels cette identification est mise en œuvre et détermine finalement les règles relatives à la carte d'identité.

Les deux projets sont des projets communs du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

Les projets sont directement liés, étant donné que leur but commun est de passer à une législation sur l'identification des personnes physiques adaptée aux besoins de l'Etat et des communes, ainsi qu'aux besoins des citoyens.

En effet, la qualification des besoins de la population présuppose que l'on procède à l'identification et à la localisation des individus composant cette population.

Appréciation du projet de loi:

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	n.a.
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	++
Impact sur les finances publiques	0

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

* * *

CONSIDERATIONS GENERALES

Cadre général des projets

Les projets sous avis ont comme but commun de mettre en place une réforme générale de l'identification des personnes physiques, tant au niveau communal qu'au niveau national.

Face à une demande de plus en plus abondante des administrés envers les différentes administrations de l'Etat, les projets veulent combler les lacunes informatiques et organisationnelles constatées au fur et à mesure dans le traitement des données des personnes physiques.

Les auteurs des projets veulent renforcer la coopération entre les différents services de l'Etat et les communes, afin d'engendrer une simplification administrative d'envergure bénéficiant aux administrés.

Il convient par ailleurs de mettre un plus grand accent sur la protection des données personnelles qui, depuis 2002, année de promulgation de la loi sur la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, ont fortement vu augmenter leur cadre légal de protection.

A cet effet, le législateur a dû intervenir en premier lieu à la source, en remédiant aux dysfonctionnements des registres de la population tenus auprès des différentes communes.

Les données collectées au sein de ces registres de la population, du moins en ce qui concerne les résidents, alimentent le répertoire général des personnes tenu au niveau national. Il est donc nécessaire que les données provenant des communes soient exactes et que les registres y relatifs soient tenus d'une manière irréprochable.

Malheureusement ce n'est actuellement pas le cas. Les registres de la population ne sont pas toujours mis à jour, les déclarations recueillies sont souvent incomplètes, voire même fausses, ou alimentés de données inscrites sans pièces justificatives.

Mesures de réforme contenues dans le projet n° 5949 relatif aux registres communaux

Le projet n°5949 instaure de nouveaux registres appelés « registres communaux des personnes physiques ». Ils remplaceront les registres de la population instaurés par la loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale, et actuellement tenus auprès des différentes communes du Grand-Duché de Luxembourg.

Désormais, toutes les 116 communes du pays tiendront un registre communal qui fonctionnera dans toute commune de la même façon, et dont les données serviront à alimenter une partie du registre national des personnes physiques créé par le projet n°5950. La saisie des données au niveau communal sera fiabilisée, et vérifiée au niveau national.

Mesures de réforme contenues dans le projet n°5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité

Le projet n°5950, de son côté, a pour objet de définir et de délimiter les procédés d'identification numérique et biométrique des personnes physiques, de régler le traitement des éléments d'identification y relatifs et d'en garantir la protection.

Toute personne *physique* tombant sous les critères de la loi aura à partir du 1^{er} janvier 2011 un numéro d'identification unique, qui figurera également sur la carte d'identité électronique et qui sera utilisé pour les formalités nécessaires de la vie courante. En vertu du projet n°5950 le numéro de matricule, instauré par la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, sera remplacé par l'identifiant unique appelé numéro d'identification.

Les éléments relatifs à ces procédés d'identification seront inscrits dans le registre national des personnes physiques (ci-après le « registre national ») qui remplacera le répertoire général des personnes.

Par ailleurs, la loi propose d'introduire la carte d'identité électronique à partir du 1^{er} janvier 2011.

Les personnes morales ne sont pas visées par la présente loi, mais feront l'objet d'un projet de loi ultérieur. La Chambre de Commerce est d'avis que pour les besoins d'une réforme complète et finalisée dans son ensemble, le projet de loi relatif à l'identifiant unique des personnes morales aurait dû voir le jour en même temps que les projets des loi relatifs à l'identification des personnes physiques.

En effet, la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales, concerne non seulement les personnes physiques, mais aussi les personnes morales. La Chambre de Commerce estime incohérent de laisser subsister certaines dispositions de la loi du 30 mars 1979 pour l'identification des personnes morales, alors que pour l'identification des personnes physiques les dispositions de la loi ci-avant indiquée sont abrogées et remplacées par les futures dispositions issues des projets n°5949 et 5950.

Conclusion

Un des objectifs essentiels des deux projets sous avis sera de pouvoir garantir au citoyen que les données collectées sur lui soient exactes et actuelles.

Le but doit être de faciliter autant que possible les procédés administratifs en la matière, non seulement pour les communes et l'Etat, mais aussi pour les besoins des citoyens.

A cet effet, il faut créer une communication active entre ces protagonistes en créant une vérification centralisée des données des citoyens et en remédiant de cette manière à la lourdeur administrative qui s'est de plus en plus installée au Grand-Duché de Luxembourg.

* * *

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant l'article 5 du projet n°5950

L'article 5 prévoit dans son paragraphe (2) que « *le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées.* »

La première question qui s'impose à la lecture de cette phrase est de savoir quelles sont les données pour lesquelles le registre national garantit la source authentique. Le terme de « *certaines données* » est beaucoup trop vague aux yeux de la Chambre de Commerce.

Par ailleurs, se pose la question des données qui ont été inscrites dans les registres de la population sans justificatifs, et donc sans avoir de source authentique vérifiée.

Etant donné que ces données ont été transférées au répertoire général, et que les données du répertoire général seront migrées vers le nouveau registre national, le problème de l'authenticité de ces données persistera. Le registre national ne pourra pas garantir la source authentique de ces données.

La Chambre de Commerce propose de libeller le paragraphe (2) 1^{ère} phrase de

l'article 5 comme suit : « *Le registre national garantit la source authentique de certaines données enregistrées, jusqu'à preuve du contraire. Ces données sont déterminées par règlement grand-ducal.* »

Concernant les articles 11, 12, 24 et 26 du projet n°5950

Le texte de l'article 26 du projet n° 5950 dispose qu' « *Un règlement grand-ducal détermine la forme, les inscriptions et la durée de validité des cartes d'identité obligatoires ou facultatives, ainsi que les modalités de demande (...)* »

L'article fixe donc une constatation d'un fait certain, et non d'une possibilité de procéder par voie de règlement grand-ducal.

L'article 11 du projet n°5950 énonce cependant, qu' « *Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités d'application de la présente loi, en ce qui concerne (...) a) la structure des numéros d'identification (...)* ».

Les commentaires des auteurs dans le projet n°5950 sous l'article 34, parlant de l'introduction d'un nouveau numéro d'identification, disent clairement que la structure de ce numéro sera déterminée par voie de règlement grand-ducal, alors que le texte du projet mentionne à l'article 11 la simple possibilité de la détermination par règlement grand-ducal de cette structure.

Les mêmes remarques valent pour les articles 12, 24 (2) et 26 (3) du projet n° 5950.

La Chambre de Commerce estime qu'il faut une certaine cohérence dans les termes choisis. Elle est d'avis que les projets devraient obligatoirement prévoir que les règlements grand-ducaux fixent ou déterminent les modalités d'exécution.

Concernant l'article 23 du projet n° 5949

La Chambre de Commerce pense qu'il faut ajouter dans le paragraphe deux de cet article que tout refus de communication des données est motivé et notifié par écrit au demandeur, dans le délai **et dans les formes prescrits** au paragraphe 1.

Concernant l'article 23 du projet n° 5950

La Chambre de Commerce relève positivement la possibilité pour tout luxembourgeois résidant à l'étranger de pouvoir demander l'octroi d'une carte d'identité électronique dès le 1^{er} janvier 2011.

Concernant l'article 29 du projet n° 5950

La Chambre de Commerce est d'avis que la formulation de cet article peut prêter à confusion. En effet, elle note que la loi du 30 mars 1979 sur l'organisation numérique des personnes physiques et morales ne sera plus applicable aux personnes physiques

dès l'entrée en vigueur de la loi dont le projet est commenté par le présent avis, mais seulement aux personnes morales.

A la lecture de l'exposé des motifs, on comprend que la mise en œuvre du texte de loi ne pourra pas se faire directement, mais nécessite une phase de transition allant jusqu'au 1^{er} janvier 2011.

Est-ce cette phase de transition sera également prévue dans le projet de loi relatif à l'identification des personnes morales ?

En l'espèce, le fonctionnement de la loi de 1979 sera maintenu pour les personnes morales, alors que pour les personnes physiques la nouvelle loi sera applicable dès son entrée en vigueur. Cette façon de procéder posera des problèmes administratifs sinon même des problèmes informatiques sérieux et ne va certainement pas dans le sens de la simplification administrative recherchée par les auteurs.

Concernant l'article 30 du projet n° 5949

La Chambre de Commerce note que dans le deuxième paragraphe de cet article, les auteurs écrivent le terme de « *commission du registre national* » avec une majuscule, alors que dans le projet n° 5950 instituant cette même commission, le terme est écrit avec une minuscule. (entre autres articles 8, 12 et 21 du projet n° 5950)

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

BAR/TSA