

Projet de loi

relative aux registres communaux des personnes physiques.

Avis du Conseil d'Etat

(26 octobre 2010)

Par dépêche du 28 octobre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique dont le texte, préparé par le ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative et le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 3 avril 2009, celui de la Chambre des métiers par dépêche du 3 novembre 2009, et celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics par dépêche du 9 février 2010.

Considérations générales

Les registres de la population, qui sont tenus dans chaque commune, le sont sur base de la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant le recensement de population à faire en exécution de la loi électorale. Or, en pratique, ces registres sont encore utilisés à d'autres fins que la seule exécution de la loi électorale. Leur utilité n'est cependant pas mise en cause.

Le projet de loi sous rubrique vise, en premier lieu, à mettre fin à la tenue hétérogène des registres de la population par les différentes communes du pays. Le registre communal devra désormais être tenu et fonctionner de manière identique dans chaque commune. Ainsi, les dysfonctionnements dont font état les auteurs du projet de loi, qui peuvent parfois résulter de lacunes législatives, consistant en des données trop peu fiables, car non mises à jour ou inscrites sans pièce justificative, contraignant les administrés à des démarches administratives supplémentaires, devraient prendre fin. Le nouveau registre communal restera distinct du registre de l'état civil.

L'exposé des motifs indique que la base légale des registres de la population existant actuellement sera abrogée par la loi à venir et que « les conseils communaux des communes ayant un règlement communal relatif au registre de la population seront invités à l'abroger ». Il faudra s'assurer que ces règlements communaux soient abrogés au moment de l'entrée en vigueur des projets de loi n^{os} 5949 et 5950.

Les données inscrites sur les registres communaux serviront à alimenter le registre national des personnes physiques, institué par la loi qui sera issue du projet de loi n^o 5950, et qui devra remplacer dans sa version telle que déposée à la Chambre des députés, pour les personnes physiques uniquement, le répertoire créé par la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales.

Les données des registres communaux pourront être vérifiées au niveau national afin d'éviter une discordance entre les données traitées au niveau communal et celles traitées au niveau national.

Les liens entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi n° 5950 « relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité » sont non seulement essentiels pour la mise en œuvre de ces deux registres, mais aussi fortement présents, alors que nombre de dispositions de l'un se retrouvent également dans l'autre.

Le Conseil d'Etat suggère au Gouvernement d'améliorer également la coordination des registres communaux des personnes physiques et du registre national des personnes physiques en regroupant les dispositions du projet de loi n° 5950 et du présent projet de loi dans un seul texte. Les deux registres sont en effet indissociables.

A cet effet, pourront être regroupées dans un titre I^{er} les dispositions communes aux deux projets, comme notamment celles relatives à la protection des données et aux relations entre les deux niveaux de registres. Un titre II comprendra les chapitres 1^{er} à 3 du projet de loi n° 5950 en reprenant l'intitulé de celui-ci. Les dispositions des sections 1 à 8 du projet de loi sous rubrique figureront dans un titre III. Un titre IV sera consacré aux dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires.

Une mise en vigueur harmonieuse, si tant est que l'outil informatique le permet, et une application cohérente des dispositions régissant les registres communaux et le registre national militent fortement en faveur d'un texte unique. Pour des questions de sécurité juridique, toute incohérence entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi n° 5950 ne permettra pas au Conseil d'Etat d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour les deux projets de loi.

Les observations et propositions que le Conseil d'Etat fera dans le cadre de l'examen des articles ci-dessous le seront à titre subsidiaire dans l'hypothèse où le législateur devrait garder la structure actuelle en deux textes différents qui se recoupent et se chevauchent.

*

D'après les auteurs du projet de loi, cette dernière doit également assurer un niveau accru de protection de données. Le Conseil d'Etat renvoie à propos de l'importance de la protection des données à ses observations générales sous le projet de loi n° 5950.

Le Conseil d'Etat déplore que la Commission nationale pour la protection des données n'ait pas donné son avis sur les dispositions du projet de loi sous rubrique ayant trait à la protection des données inscrites sur le registre communal. Il ignore si l'avis de la Commission a été demandé conformément à l'article 32, paragraphe 3, lettre e) de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (ci-après: loi du 2 août 2002).

La loi du 2 août 2002 constitue le fondement de ce qu'on appelle, certes improprement, la protection des données. Il s'agit plutôt de protéger

les personnes à l'égard d'un traitement illicite de leurs données à caractère personnel. Il ne fait aucun doute que les données inscrites sur le registre communal sont toutes des données à caractère personnel au sens de la loi précitée.

Il ne fait pas de doute non plus que les dispositions de cette loi sont applicables. Ainsi, même si le projet de loi ne le mentionne pas, la Commission nationale pour la protection des données est compétente pour la surveillance des traitements effectués sur et à partir du registre communal. Même en l'absence de précision à ce sujet dans le projet de loi, les communes devront impérativement respecter les mesures de sécurité prescrites aux articles 22 et suivants de la loi du 2 août 2002. Sont-elles en mesure d'assurer une telle sécurité? Une protection des données à caractère personnel figurant sur un registre communal ne peut être efficace que si la commune a pris les mesures de sécurité nécessaires pour éviter un accès non autorisé à ce registre.

*

Le projet de loi prévoit la subdivision du registre communal en un registre principal et en un registre d'attente. Les articles 12 et suivants énumèrent les personnes qui devront être inscrites soit sur le registre principal soit sur le registre d'attente.

Rien n'est cependant dit des droits conférés aux personnes inscrites soit sur le registre principal soit sur le registre d'attente, à part la délivrance du certificat de résidence prévu à l'article 14 qui est réservé aux personnes inscrites sur le registre principal.

De l'avis du Conseil d'Etat, l'impact de l'inscription sur le registre principal ou sur le registre d'attente sur d'autres législations qui ont recours au certificat de résidence reste à analyser. Ces législations devront, le cas échéant, être adaptées en fonction des résultats de cette analyse. En effet, le certificat de résidence n'est pas en soi créateur de droits. Les droits résultant de l'inscription sur le registre principal ou sur le registre d'attente doivent aussi être précisés au niveau communal. Ainsi, par exemple, si un Luxembourgeois étudiant à l'étranger est obligé, en application de la loi du pays où il fait ses études, de s'inscrire sur un registre de la population de la ville universitaire concernée, et se fait radier du registre communal où il était jusqu'alors inscrit, quelles seront les implications sur les allocations et autres prestations auxquelles cet étudiant avait droit avant sa radiation?

Cette analyse est d'autant plus essentielle au regard de la date d'entrée en vigueur *ex tunc* ou *ex nunc* de l'inscription sur l'une ou l'autre subdivision du registre communal, alors que cette date d'entrée en vigueur fait actuellement défaut. Le Conseil d'Etat reviendra sur cette question lors de l'examen de l'article 15.

*

Le projet de loi sous examen, que ses auteurs qualifient d'« ambitieux », nécessite une collaboration étroite entre l'Etat et les communes, afin que les buts que les auteurs du projet de loi se sont fixés

soient pleinement atteints. Il s'ensuit que l'entrée en vigueur de la loi à venir devra être telle qu'outre la concordance avec celle visée par le projet de loi n° 5950, les conditions au niveau communal pour une application optimale immédiate des nouvelles dispositions légales soient assurées. Les personnes auxquelles revient la tenue du registre communal et la mission d'assurer le contact avec le registre national, à savoir le bourgmestre et le fonctionnaire délégué, devront être en mesure de remplir leurs obligations en toute connaissance de cause. Cette information est au moins aussi capitale pour le succès de la nouvelle structure que le texte du projet de loi lui-même.

*

Finalement, le projet de loi ne prévoit pas expressément de recours juridictionnels contre les décisions prises par le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué, de sorte que seuls des recours en annulation devant les juridictions administratives sont possibles.

Le Conseil d'Etat marque sa nette préférence à voir institués des recours en réformation qui sont mieux adaptés à la situation en conférant à l'administration communale et à l'intéressé une décision judiciaire tranchant le litige dans des délais raisonnables en évitant un éventuel va-et-vient entre parties.

Examen des articles

Le Conseil d'Etat note une incohérence dans la désignation de la personne qui s'inscrit ou est inscrite sur le registre communal. Cette personne est parfois désignée comme « l'intéressé », parfois comme « le déclarant », parfois comme « le demandeur », parfois encore comme « la personne concernée ». Il y a dès lors lieu d'harmoniser la terminologie employée tout au long du projet de loi sous examen.

Le projet de loi fait abstraction des recours juridictionnels dont peuvent faire l'objet les décisions du bourgmestre et du fonctionnaire délégué.

La division d'un article en paragraphes ne s'impose que si un paragraphe comporte plusieurs alinéas. Ainsi, à titre d'exemple, les articles 1^{er}, 2, 3, 33 et 34 du projet de loi doivent être divisés en deux alinéas et non en deux paragraphes.

Intitulé

Dans la mesure où la loi communale du 13 décembre 1988 sera modifiée (article 33) et que la loi modifiée du 22 décembre 1886 sera abrogée (article 35), l'intitulé du projet de loi devra être complété en conséquence. Le recours à un intitulé abrégé, reprenant l'intitulé actuel, pourra être envisagé. En outre, si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition concernant l'article 5, l'intitulé devra être adapté en conséquence.

D'un point de vue rédactionnel, l'intitulé du projet sous examen doit être le suivant:

« Projet de loi relative aux registres communaux des personnes physiques et portant modification ... ».

Articles 1^{er} et 11 (1^{er} selon le Conseil d'Etat)

L'article 1^{er} précise que chaque commune doit, et ceci de manière identique, tenir un registre des personnes physiques. Ce registre est distinct du registre de l'état civil.

Le Conseil d'Etat suggère de compléter le paragraphe 1^{er} de cet article par l'indication que le registre communal est divisé en un registre principal et en un registre d'attente.

Partant, ce paragraphe se lira comme suit:

« (1) Chaque commune tient un registre des personnes physiques, ci-après le « registre communal », divisé en un registre principal et en un registre d'attente. »

L'article 11 en deviendra superfétatoire.

Article 2

En vertu de cet article, le registre communal contient les données des personnes physiques ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune concernée ainsi que les données de toutes autres personnes visées par les dispositions de la loi à venir. Ces données doivent servir de base à l'exécution de la loi électorale, à l'exécution de la loi relative à l'identification des personnes physiques, qui sera issue du projet de loi n° 5950, et à l'organisation des services d'une commune. De même, toutes les personnes inscrites sur le registre communal sont prises en compte lors du recensement de la population.

Les auteurs du projet de loi ont utilisé la notion de « résidence habituelle », et non celle de « domicile » pour circonscrire les personnes devant s'inscrire à un registre communal dans une commune.

L'article 8 de la loi électorale du 18 février 2003 précise que les ressortissants luxembourgeois sont inscrits d'office sur la liste électorale de leur commune de résidence au Luxembourg (à condition qu'ils remplissent les conditions pour être électeur). La notion de résidence habituelle avait déjà été utilisée dans la loi du 22 décembre 1970 ayant pour objet, entre autre, de remplacer l'article 8 de la loi électorale du 31 juillet 1924 et d'abroger les articles 1^{er}, 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. Même si les notions de « domicile » et de « résidence » ne coïncident pas toujours, le fait de faire référence à la notion de « résidence habituelle » comme étant le lieu où la personne concernée vit effectivement et habituellement d'une manière assez stable (Cornu, Vocabulaire juridique, v^o résidence) est adapté à l'objectif du projet de loi sous rubrique qui consiste à recenser dans les registres communaux les personnes qui vivent effectivement et habituellement dans une commune déterminée. Dans cette acception, la notion de « résidence habituelle » se rapproche de la notion de « domicile » figurant aux articles 102 et suivants du Code civil. Il convient cependant d'indiquer que, alors qu'une personne ne peut avoir qu'un seul

domicile, mais plusieurs résidences, la notion de « résidence habituelle » ne peut qu’englober la résidence principale de la personne concernée.

D’une manière générale, le Conseil d’Etat remarque la prolifération, parfois causée par la reprise textuelle de termes contenus dans des textes communautaires, de notions différentes, telles que « résidence habituelle » ou « résidence normale », qui peuvent se recouper, en tout ou en partie, avec la notion de « domicile » qui est utilisée dans le Code civil. Le Conseil d’Etat se prononce en faveur d’une approche cohérente et uniforme utilisant les notions de « résidence habituelle », « résidence », « résidence normale » et « domicile » ayant chacune des critères déterminés et visant chacune une réalité particulière.

D’un point de vue formel, et afin de se conformer au prescrit de l’article 345 de la loi électorale du 18 février 2003, il y a lieu de compléter la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} comme suit:

« Ces données servent de base à l’exécution de la loi électorale du 18 février 2003 ... »

Article 3

Suivant le paragraphe 1^{er} de l’article sous examen, le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, la tenue de ce registre à un ou plusieurs fonctionnaires communaux.

Pour les auteurs du projet de loi, le fonctionnaire délégué doit être âgé d’au moins 21 ans. A cet égard, le Conseil d’Etat constate qu’en vertu de l’article 7, paragraphe 2, de la loi électorale du 18 février 2003, les mises à jour des listes électorales peuvent être déléguées par le collège des bourgmestre et échevins à un ou plusieurs fonctionnaires communaux âgés d’au moins 25 ans. Cette même condition d’âge de 25 ans a été prévue à l’article 70 de la loi communale du 13 décembre 1988 pour les délégations des fonctions du bourgmestre en qualité d’officier d’état civil. En outre, l’article 76 de cette loi communale ne fixe aucune condition d’âge pour la délégation par le bourgmestre à un fonctionnaire en vue, notamment, de la délivrance des cartes d’identité et des extraits des registres de la population et de certificats établis en tout ou en partie d’après ces registres.

Le Conseil d’Etat estime qu’une certaine harmonisation et cohérence doivent être introduites dans les conditions d’âge du fonctionnaire auquel la tenue du registre peut être déléguée par le bourgmestre. Le Conseil d’Etat propose de fixer la condition d’âge à 25 ans, à moins que celle de 21 ans ne soit appliquée de manière uniforme dans la loi communale et d’autres textes législatifs et réglementaires.

D’après le projet de loi, l’arrêté portant délégation est transmis au ministre ayant l’Intérieur ainsi qu’au ministre ayant le Centre informatique de l’Etat dans ses attributions. Il faudra remplacer la référence au « Centre informatique de l’Etat » par « Centre des technologies de l’information de l’Etat ». Afin de respecter les dispositions de l’article 112 de la loi communale du 13 décembre 1988, cet arrêté doit être transmis au seul ministre ayant l’Intérieur dans les attributions par l’intermédiaire du commissaire de district territorialement compétent et ledit ministre devra

transmettre cet arrêté au ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions.

A propos des données pouvant être consultées par le bourgmestre et le fonctionnaire délégué et figurant à l'article 20 (17 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat se demande pourquoi les données visées à la lettre (n) relatives aux données nécessaires pour l'organisation des communes ont été omises.

Le paragraphe 2 précise que le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès au registre national des personnes physiques, tel qu'il sera mis en place par la loi issue du projet de loi n° 5950, pour consulter un certain nombre de données, ainsi que leur historique. Ce paragraphe peut être déplacé vers l'article 21 (18 selon le Conseil d'Etat) pour une meilleure lisibilité.

L'article sous examen ne comprendra dès lors plus de subdivision en paragraphes.

Article 4

Cette disposition, qui oblige les communes à tenir leur registre communal en permanence à jour, est superfétatoire, alors qu'il s'agit d'une évidence.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen prévoit les déclarations qu'une personne doit faire lorsqu'elle transfère sa résidence habituelle, soit vers une autre commune du Luxembourg, soit vers l'étranger.

En ce qui concerne le transfert de la résidence habituelle entre deux communes luxembourgeoises, la personne concernée a le choix, soit de faire d'abord une déclaration auprès de la commune de départ et ensuite auprès de la commune d'arrivée, soit auprès de la seule commune d'arrivée. Dans cette seconde situation, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée doit en informer immédiatement la commune de départ, afin que celle-ci procède à la radiation nécessaire.

Au regard de la simplification administrative prônée par les auteurs du projet de loi sous rubrique, le Conseil d'Etat s'interroge, à l'instar de la Chambre des métiers et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)¹, si une déclaration à la seule commune d'arrivée ne devrait pas suffire. Ainsi, l'alinéa 2 du paragraphe 1^{er} devra être modifié de la manière suivante:

« Toute personne qui transfère sa résidence habituelle dans une autre commune luxembourgeoise est tenue d'en faire sans délai la déclaration auprès de cette commune. Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de la commune d'arrivée en informe immédiatement la commune de départ. »

Si cette simplification est retenue, il conviendra également de modifier l'article 104 du Code civil qui se lira comme suit:

¹ Avis du 18 mai 2009, publié au doc. parl. n° 5949³.

« **Art. 104.** La preuve de l'intention résultera d'une déclaration expresse faite à la municipalité du lieu où on aura transféré son domicile. »

Dans l'hypothèse où le Conseil d'Etat serait suivi dans la modification du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen et de l'article 104 du Code civil, l'intitulé du projet de loi devrait être adapté en conséquence.

Le paragraphe 5 laisse supposer que la résidence habituelle d'une personne peut se situer à l'adresse d'un camping ou d'un hôtel, à condition que le propriétaire ou le gérant du camping ou la direction de l'hôtel ait donné son accord écrit pour ce faire. Le Conseil d'Etat considère que, même si les auteurs du projet partent de la présomption que la fixation par des personnes de leur résidence habituelle dans des hôtels ou des campings résulte d'un choix librement consenti et réfléchi, il n'en reste pas moins que l'Etat doit mettre en place un dispositif approprié pour lutter contre les « marchands de sommeil » qui exploitent la misère des gens pour leur offrir des logements insalubres à des tarifs parfaitement excessifs.

Article 6 (5 et 14 nouveau selon le Conseil d'Etat)

Cet article traite des possibilités qu'ont le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué de vérifier ou faire vérifier la résidence habituelle d'une personne qui a demandé son inscription sur le registre communal.

La première phrase du paragraphe 1^{er} doit être supprimée, alors qu'elle laisse supposer qu'il y aurait d'autres formalités que la déclaration qu'une personne doit accomplir pour être inscrite sur le registre communal.

La deuxième phrase de ce paragraphe 1^{er} doit également être supprimée, alors qu'elle se recouvre avec la définition de la résidence habituelle figurant à l'article 7, paragraphe 1^{er} (article 6, paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat propose d'intégrer la première phrase du paragraphe 2 au paragraphe 1^{er}. Ce paragraphe 1^{er} doit se lire comme suit:

« (1) 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 inscrit la personne dont la déclaration est mise en question sur le registre d'attente et demande la vérification de la résidence habituelle. Cette vérification est effectuée moyennant une enquête par la Police dans le mois de la demande de vérification. »

Que se passe-t-il si l'enquête réalisée par la Police n'est pas remise au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué dans le mois de la demande? Le délai étant suffisamment long et la vérification étant somme toute assez peu chronophage, l'absence d'un rapport dans le délai légal ne devrait pas se faire au détriment du déclarant. Le Conseil d'Etat estime qu'une telle absence doit faire présumer la réalité de la résidence habituelle. La phrase suivante serait dès lors à ajouter au paragraphe 1^{er}:

« Si le rapport de l'enquête réalisée par la Police n'a pas été remis dans le délai d'un mois, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procède sans préjudice des dispositions de l'article [14 nouveau selon le Conseil d'Etat] à l'inscription de [l'intéressé] sur le registre principal. »

Les modalités de notification des décisions auraient dû faire l'objet d'un article à part. La clarté du projet de loi en aurait grandement profité.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au mécanisme de « notification » prévu au dernier alinéa du paragraphe 2. La notification devra se faire à l'intéressé à l'adresse que celui-ci aura donnée au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué. Il s'agit d'une décision administrative faisant grief contre laquelle des recours juridictionnels sont ouverts. Il faut que la personne concernée ait une connaissance complète de la décision la touchant. La procédure administrative non contentieuse l'exige. Le Conseil d'Etat ne peut se satisfaire de bricolage de présomptions figurant au dernier alinéa du paragraphe 2 de l'article sous rubrique, que la commune de la résidence habituelle précédente se trouve à l'étranger ou non importe peu.

En ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'Etat aurait préféré voir les articles 6, paragraphe 3, 15, paragraphe 4 et 19, paragraphe 4 du projet de loi réunis en un seul article et séparé des dispositions de l'article traitant de la réalité de la résidence habituelle. La cohérence, la lisibilité et la clarté du projet de loi en auraient profité. Le Conseil d'Etat propose dès lors d'en faire un article 14 nouveau (selon le Conseil d'Etat), intégré dans la section 4.

Article 7

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen définit la notion de « résidence habituelle ».

Au paragraphe 2, les auteurs du projet de loi ont voulu préciser que cette résidence habituelle comporte une résidence d'au moins six mois dans une année. Le cadre de référence se situe donc entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, et non sur une période de 12 mois. Si, par exemple, une personne est absente du 1^{er} août au 31 mai, le critère des six mois dans l'année ne sera pas atteint, même si cette personne est absente 10 mois sur une période de 12 mois. De l'avis du Conseil d'Etat, il faudrait dès lors viser une période de 12 mois au lieu d'une période d'une année. Il faudra donc remplacer les mots « six mois dans l'année » par « six mois sur une période de douze mois ».

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la mise en œuvre du premier alinéa du paragraphe 2. En effet, comment savoir, au moment de la déclaration, si une personne résidera au moins six mois dans l'année dans la commune en question? De même, si ce déclarant devait être inscrit sur le registre d'attente en application de l'article 6, le rapport de l'enquête menée par la Police devant intervenir dans le mois de la demande de vérification, le délai de six mois ne sera pas révolu et la Police ne sera certainement pas en mesure de contrôler la présence du déclarant pendant six mois dans l'année sur le territoire de la commune. Une telle vérification supposerait une surveillance continue du déclarant pendant une année entière. Le Conseil d'Etat estime que la résidence habituelle et réelle doit être présumée. En cas de doute, l'article sous examen devra préciser que le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué peut demander à la personne concernée la preuve de sa présence au lieu de sa résidence dite habituelle pendant une durée de six mois de l'année écoulée, et éventuellement demander un rapport à la Police.

Une procédure similaire à celle prévue à l'article 6, paragraphe 2 devra alors être prévue à l'article sous avis.

Le premier alinéa du paragraphe 2 devra être précisé en ce sens.

L'alinéa 2 de ce paragraphe n'appelle pas d'observation.

Quant au paragraphe 3, il faudra penser à le mettre en conformité avec les dispositions du projet de loi portant réforme du divorce (projet de loi n° 5155), de la proposition de loi relative à l'exercice conjoint de l'autorité parentale (proposition de loi n° 5285), de la proposition de loi portant réforme de l'autorité parentale et instaurant la permanence du couple parental (proposition de loi n° 5304), de la proposition de loi portant réforme du droit de la filiation et instituant l'exercice conjoint de l'autorité parentale (proposition de loi n° 5553) et du projet de loi relatif à la responsabilité parentale (projet de loi n° 5867).

Il convient de préciser à la première phrase de ce paragraphe 3: « dans laquelle réside habituellement l'un de leur parents » et à la dernière phrase: « le registre de la commune où il a résidé habituellement ».

Le paragraphe 4 devra être modifié pour remplacer la notion de « résidence réelle et habituelle » par celle de « résidence habituelle ».

Le Conseil d'Etat suggère finalement de fusionner les paragraphe 4 et 5 en un seul paragraphe 4.

Articles 8, 9 et 10 (7 selon le Conseil d'Etat)

Ces articles traitent de l'absence temporaire d'une personne du territoire de la commune. Ces absences ne constituent pas un changement de résidence habituelle.

Le Conseil d'Etat propose de regrouper ces trois articles en un seul article 7, l'article 8 devenant le paragraphe 1^{er}, l'article 9 le paragraphe 2 et l'article 10 le paragraphe 3.

Par conséquent, les références faites à l'endroit de l'article 10 (devenant l'article 7, paragraphe 3), à l'article 9 doivent être adaptées et les références devront se faire à l'article 7, paragraphe 2 respectivement lettre a), lettre d) et lettre e). Le Conseil d'Etat rappelle ses observations à propos de la notion de « résidence habituelle ».

L'article 9 (7, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat) doit être modifié à la lettre a). Deux situations différentes semblent avoir été visées à la lettre a), à savoir, d'une part, les personnes se trouvant en milieu hospitalier et, d'autre part, les personnes admises dans une maison de soins ou un centre intégré pour personnes âgées (CIPA). Dans le premier cas, la lettre a) devra utiliser les dénominations figurant à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers. L'énumération contenue à la lettre a) est insuffisante.

Dans le second cas, celui des maisons de soins et des CIPA, il faudra viser les maisons de soins, les CIPA, mais aussi tout « autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit » (voir intitulé de la loi

du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit).

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité d'énumérer les personnes admises dans un CIPA, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit parmi les personnes temporairement absentes. Au regard de la notion de « résidence habituelle », un séjour dans un tel établissement n'est pas équivalent à un séjour dans un établissement hospitalier. Très souvent une personne admise dans une maison de soins, un CIPA ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit y aura sa résidence habituelle. L'article 10, sous a) (devenu article 7(3)a) selon le Conseil d'Etat) doit être pareillement modifiée si tant est qu'elle est maintenue.

A la lettre b) de l'article 9 (7(2) selon le Conseil d'Etat), la référence aux « raisons de santé » est à supprimer, car couverte par la situation visée à la lettre a) qui y précède. Le Conseil d'Etat se rallie à la Chambre des métiers et au SYVICOL lorsque ceux-ci relèvent la difficulté de vérification des conditions de la situation prévue à la lettre b).

La lettre c) subséquente doit aussi être remise sur le métier. D'une part, l'hypothèse selon laquelle les personnes concernées effectuent un travail ou une mission en dehors du territoire de leur commune de résidence peut s'appliquer à nombre de personnes, puisque d'après le texte sous examen le lieu de la réalisation du travail ou de la prestation de service ne doit pas nécessairement se situer en dehors du territoire luxembourgeois. Le Conseil d'Etat suppose que les auteurs du projet de loi n'ont pas voulu considérer comme temporairement absentes les personnes qui travaillent au Luxembourg, mais dans une commune autre que celle où se situe leur résidence habituelle. En outre, les personnes travaillant à l'étranger, mais qui continuent de résider habituellement au Luxembourg, ne devraient pas être considérées comme temporairement absentes. Il doit en aller de même pour les personnes qui, tout en travaillant à l'étranger, rentrent périodiquement ou régulièrement, comme en fin de semaine, dans la commune de leur résidence habituelle.

Par ailleurs, la durée d'un an est beaucoup trop brève. Aucune durée n'est prévue dans les hypothèses des lettres f), g) et h). De plus, comment contrôler si une mission à l'étranger a duré plus ou moins qu'un an? Il s'y ajoute que si une telle mission a pu être prévue pour durer un an, un renouvellement ou un retard indépendant de la volonté de la personne concernée peut prolonger la mission à l'étranger au-delà de cette durée. Le Conseil d'Etat recommande dès lors de faire abstraction de la durée maximale prévue à la lettre c) de l'article 9 (7(2) selon le Conseil d'Etat).

La lettre f) doit être modifiée pour mentionner à côté des membres de l'Armée luxembourgeoise également les membres de la Police et de l'Administration des douanes et accises qui peuvent être détachés à l'étranger. Les lettres f), g) et h) pourraient être traitées en une seule et même disposition.

A l'article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat), il y a lieu d'adjoindre l'adjectif « habituelle » après le substantif « résidence » et de rajouter l'adverbe « habituellement » après les termes « elles résident ».

Sous réserve des observations à propos de la lettre a) de l'article 9 (7 (2) selon le Conseil d'Etat), il convient de se poser la question de la nécessité de maintenir la lettre a) de l'article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat) si les maisons de soins, les CIPA et les autres établissements médico-sociaux assurant un accueil de jour et de nuit y sont exclus. Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'interroge sur la personne chargée d'effectuer les inscriptions pour les personnes visées aux lettres a) et c) de ce même article 10 (7(3) selon le Conseil d'Etat). Qui a la charge de demander une nouvelle inscription, et donc également la radiation dans la commune de résidence habituelle précédente, surtout si les personnes concernées sont admises dans un CIPA, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit situé à l'étranger? La lettre a) et c) devra être précisée sur ce point.

Article 11

Les dispositions ayant déjà été intégrées à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer cet article.

Article 12 (8 selon le Conseil d'Etat)

Aux lettres b) et d), il y a lieu de se référer à la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, étant entendu qu'à la lettre d) la date du 29 août 2008 est suffisante.

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à la lettre c). Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un Etat membre de l'Espace Economique Européen ou de la Confédération suisse jouissent du droit à la libre circulation tout comme le regroupant citoyen de l'Union. La lettre c) est contraire au principe de libre circulation des personnes en ce qu'elle exige des personnes d'être titulaires d'une carte de séjour ou de carte de séjour permanent de membre de famille pour être inscrites sur le registre principal. Selon l'article 25 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union européenne et de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l'Union transposée en droit national par la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, la carte de séjour ou la carte de séjour permanent ne peut en aucun cas constituer une condition préalable à l'exercice d'un droit ou l'accomplissement d'une formalité administrative.

D'un point de vue purement rédactionnel, à la lettre c), il y a lieu d'ajouter l'adjectif « européenne » après le substantif « Union ».

Article 13 (9 selon le Conseil d'Etat)

Cet article introduit la notion d'« adresse de référence » pour les personnes sans abri ou les personnes sans domicile fixe, de nationalité luxembourgeoise, qui seront considérées comme « présumées présentes » sur le territoire de la commune pendant une durée dépassant six mois de l'année civile. L'adresse de référence est une adresse réelle d'une personne

physique ou morale où peuvent être adressés le courrier et autres documents et être signifiés ou notifiés les documents judiciaires. A défaut d'indication d'une telle adresse réelle, l'adresse de référence sera celle de l'administration communale qui tient le registre principal sur lequel cette personne est inscrite.

L'introduction d'une adresse de référence, qui doit être approuvée en principe, n'est pas sans susciter un certain nombre d'observations.

D'une part, l'adresse de référence est disponible pour les Luxembourgeois qui ne disposent pas de logement qu'ils pourraient occuper de façon habituelle. Il convient d'y préciser qu'ils n'ont pas de logements « au Luxembourg ou à l'étranger ».

L'article 13 (9 selon le Conseil d'Etat) ne s'applique qu'aux nationaux luxembourgeois. Il convient de noter que le champ d'application *ratione personae* des ayants droit à l'aide sociale, tel que prévu à l'article 4 de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, se fonde sur le critère du « séjour » au Luxembourg, tout en prévoyant un certain nombre d'exceptions. Même s'il s'agit à première vue d'une disposition discriminatoire à l'encontre des ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne, cette restriction pourrait être considérée comme indispensable pour éviter un « tourisme social » et elle pourrait être proportionnée par rapport à ce but. Le Conseil d'Etat éprouve cependant certaines réticences à l'égard de la possibilité offerte aux seuls Luxembourgeois d'avoir une adresse de référence. Ainsi, il n'est pas exclu que l'article sous revue soit sanctionné pour avoir institué une discrimination si un citoyen de l'Union européenne ou d'un pays assimilé bénéficiant de l'aide sociale se voit refuser son inscription au registre communal par le biais d'une adresse de référence, sans qu'une décision de refus de séjour ait été prise par le ministre ayant l'immigration dans ses attributions.

D'autre part, le Luxembourgeois peut s'inscrire au registre principal de la commune de son choix, en l'absence d'une adresse de référence fixée auprès d'une personne physique ou morale. Au regard de la loi précitée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, le Conseil d'Etat est d'avis que l'adresse de référence doit être située auprès de l'office social de la commune et non à l'adresse de l'administration communale. Ainsi sera fait le lien entre le projet de loi sous rubrique et l'article 7 de la loi du 18 décembre 2009 précitée.

En tout état de cause, comme déjà souligné par le Conseil d'Etat dans le présent avis, il est essentiel de veiller à l'honorabilité des personnes physiques ou morales qui mettent à disposition une adresse de référence afin d'éviter les dérives des « marchands de sommeil ». Néanmoins, il s'agit là d'une problématique qui dépasse le cadre du projet de loi sous rubrique et qui, si elle ne peut pas être résolue par des dispositions législatives actuellement en vigueur, nécessitera une intervention appropriée.

D'un point de vue purement formel, l'adjectif « civile » figurant à l'alinéa 1^{er} doit être supprimé afin d'assurer une cohérence avec, entre autres, l'article 17 (13 selon le Conseil d'Etat).

Article 14 (10 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'indiquer que la délivrance d'un certificat de résidence doit se faire sur demande de la personne concernée. A défaut, l'émission d'un tel certificat est automatique, ce qui, semble-t-il, n'était pas l'intention des auteurs du projet de loi. Il faudra aussi enlever toute référence à une durée de validité. En effet, le certificat ne saurait préjudicier du futur. Son contenu atteste de la situation existant au moment de son émission.

Le contenu et la forme de la confirmation de l'inscription devront être uniformément fixés dans un règlement grand-ducal. Cette précision aurait avantage à être incluse à l'article sous examen.

Article 15 (11 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énumère les personnes qui sont inscrites sur le registre d'attente.

Le Conseil d'Etat entend faire trois considérations générales concernant le régime parfois lacunaire mis en place concernant ce registre.

D'abord, comme déjà relevé dans les considérations générales, l'article sous rubrique ne prévoit pas les droits qui découlent pour les personnes concernées de leur inscription sur le registre d'attente. Il faudra y préciser les droits découlant de l'inscription respectivement au registre principal et au registre d'attente, car de l'avis du Conseil d'Etat, la seule délivrance d'une carte de résidence ne saurait différencier les deux subdivisions alors que l'impact sur d'autres législations n'a pas été suffisamment analysé (v. considérations générales ci-dessus).

L'article sous examen ne prévoit ni obligation de motiver la décision (à part l'hypothèse prévue au paragraphe 3 de l'article 16 (12 selon le Conseil d'Etat) ni procédure de notification, à l'instar de ce qui est prévu à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat) en cas d'enquête sur la réalité de la résidence habituelle ni recours juridictionnels (au cas où le Conseil d'Etat serait suivi sur l'introduction d'un recours en réformation) si une personne contestait son inscription sur le registre d'attente. La sécurité juridique, prônée par les auteurs du projet de loi, milite fortement en faveur de l'inclusion de ces précisions indispensables. Cette observation vaut d'ailleurs pour toute décision du bourgmestre ou du fonctionnaire délégué.

En outre, aucune confirmation d'inscription sur le registre d'attente n'est délivrée à l'intéressé. Cette confirmation, même s'il ne s'agit que d'une inscription sur le registre d'attente, pourra s'avérer utile pour l'intéressé dans sa vie quotidienne et servira de point de départ des délais d'inscription sur ce registre. Une disposition similaire à celle de l'article 14 (10 selon le Conseil d'Etat) aura avantage à figurer à l'article sous avis.

Le Conseil d'Etat relève qu'aucune date d'entrée en vigueur de l'inscription sur un registre principal ou un registre d'attente n'est précisée. La question se pose surtout en cas de transfert d'une personne du registre d'attente vers le registre principal. Si, dans certains cas, l'entrée en vigueur s'effectue *ex nunc*, comme lorsque la personne concernée a obtenu un titre de séjour, dans d'autres cas, comme par exemple en présence de données incomplètes, l'inscription au registre principal, une fois les données

manquantes fournies, devra se faire avec un effet *ex tunc*. Le projet de loi devra être complété en ce sens.

En ce qui concerne les personnes inscrites sur le registre d'attente énumérées au paragraphe 1^{er}, les observations suivantes s'imposent:

- lettre b): la notion de « donnée douteuse » est vague et doit être précisée. En outre, la catégorie de personnes visées ici ne semble pas se recouper avec celle concernant les personnes au sujet desquelles une enquête est en cours en cas de doute sur la réalité de l'existence de leur résidence habituelle et qui sont visées à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat). Le premier alinéa du paragraphe 3 entretient la confusion sur ce point, alors qu'il permet au bourgmestre et au fonctionnaire délégué de procéder à une vérification de la réalité de la résidence habituelle « si besoin en est ». La lettre b) doit dès lors être précisée et si elle ne renvoie qu'aux seules données incomplètes ou « douteuses » qui ne se cantonnent pas nécessairement à la réalité de la résidence habituelle, il faudra ajouter à la liste de personnes figurant sur le registre d'attente les personnes dont la réalité de la résidence habituelle est soumise à une vérification conformément à l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat).

- lettre c): si le législateur reprend la proposition du Conseil d'Etat faite à l'endroit de l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat) comme quoi une seule déclaration auprès de la commune d'arrivée est retenue, la lettre c) doit être supprimée. De toute façon, en cas de maintien d'une double déclaration, si la lettre c) fait référence au registre d'attente de la commune d'arrivée, comment est-ce que cette commune peut savoir qu'une personne n'est plus inscrite sur le registre de la commune de départ? Si, au contraire, il s'agit du registre d'attente de la commune de départ qui est visé, la personne concernée sera d'abord rayée du registre communal de cette commune, pour être ensuite réinscrite sur le registre d'attente. Comment concilier la lettre c) avec l'article 5, paragraphe 1^{er} qui ne prévoit aucun contact entre la commune de départ et la commune d'arrivée en présence du mécanisme de double déclaration?

- lettre d) (c) selon le Conseil d'Etat): dans le commentaire des articles, on lit ce qui suit: « Ces employés [c'est-à-dire des personnes inscrites auprès d'une institution de sécurité sociale sans avoir accompli les démarches nécessaires auprès du registre communal] sont inscrits sur le registre d'attente de leur commune par le CIE [lire: le Centre des technologies de l'information de l'Etat] ». Dans la mesure où, conformément à l'article 3, le bourgmestre est chargé de la tenue du registre communal, les personnes mentionnées à la lettre sous examen doivent être inscrites par les autorités communales, à savoir le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué et non pas par les services, administrations, ou personnes mentionnés à ladite lettre. Il appartiendra à ces services, administrations ou personnes de notifier la déclaration d'inscription au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué, qui alors procédera à l'inscription sur le registre d'attente. Le Conseil d'Etat renvoie à son avis rendu en date de ce jour dans le cadre du projet de loi n° 5950, et plus particulièrement à l'article 2 dudit projet de loi, alors que la désignation des autorités énumérées à cet article 2 et de celles mentionnées à la lettre sous avis doit être parfaitement identique, sous peine d'opposition formelle.

- lettre e) (d) selon le Conseil d'Etat): il convient d'ajouter l'adjectif « européenne » après le substantif « Union ». Les personnes visées à la lettre e) jouissent du droit à la libre circulation tout comme le citoyen d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays assimilé et doivent de ce fait être directement inscrites sur le registre principal. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, car elle est contraire au principe fondamental de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne en ce qu'elle impose la possession d'une carte de séjour comme condition préalable au registre principal (cf. article 25 de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 précitée).

- lettre f) (e selon le Conseil d'Etat): le Conseil d'Etat demande à ce que cette lettre soit précisée pour distinguer les ressortissants de pays tiers visés à la lettre f) du présent article 15 (lettre e) de l'article 11 selon le Conseil d'Etat), les ressortissants de pays tiers visés à l'article 12 (8 selon le Conseil d'Etat) ainsi que les ressortissants de pays tiers figurant aux lettres e), g), h) et i) du présent article 15 (11 selon le Conseil d'Etat).

- lettre g) (f) selon le Conseil d'Etat): La référence à l'article 23, paragraphe 3 est inexacte. Il s'agit de l'article 22, paragraphe 3 qui prévoit une attestation de tolérance.

- lettre j): la disposition sous examen exige que les travailleurs saisonniers, quelle que soit leur nationalité, soient inscrits sur le registre d'attente. D'après le commentaire des articles, il s'agit de leur permettre d'obtenir une fiche d'impôts. La délivrance d'une telle fiche d'impôts n'a pas à être réglée dans la loi à venir qui, d'ailleurs, ne prévoit pas de délivrance de fiche d'impôts aux personnes inscrites sur un registre d'attente en général et aux travailleurs saisonniers en particulier. Le Conseil d'Etat note surtout qu'aucune différence n'est faite entre les ressortissants de l'Union, d'un Etat de l'Espace Economique Européen ou de la Confédération suisse, d'un côté, et les ressortissants de pays tiers, de l'autre. Or, les premiers bénéficient d'un droit de séjour jusqu'à trois mois sans autre formalité que d'être détenteurs d'une pièce d'identité. Dans un arrêt du 20 février 1997 (affaire C-344/95, *Commission c/ Belgique*), la Cour de Justice des Communautés européennes avait estimé que si une déclaration du travailleur saisonnier pour signaler sa présence est admissible, « tout ce qui va au-delà d'une telle déclaration et revêt le caractère d'une autorisation ou d'une carte de séjour n'est pas compatible avec la directive [68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968]. En outre, le fait d'exiger le paiement d'une taxe à l'occasion d'une telle déclaration constitue un obstacle pécuniaire à la circulation de ces travailleurs, ce qui est également contraire aux dispositions communautaires ». Si cet arrêt fait référence à la directive 68/360/CEE, il n'en demeure pas moins qu'il reste valable au regard des dispositions de la directive 2004/38/CE et aux règles fondamentales de la libre circulation des personnes contenus dans le Traité. Le Conseil d'Etat ne peut donc accorder la dispense du second vote constitutionnel à la disposition sous rubrique, car, outre qu'elle ne permet de toute façon pas à elle seule la délivrance d'une fiche d'impôts, elle viole les dispositions de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'Union.

Le Conseil d'Etat propose encore d'énumérer au paragraphe 1^{er} les personnes inscrites d'office conformément à l'article 16 (12 selon le Conseil d'Etat).

Le paragraphe 2 est tout sauf clair. Le commentaire des articles figurant dans le projet de loi est à ce sujet on ne peut plus laconique.

Ainsi, les questions suivantes viennent immédiatement à l'esprit à la seule lecture du paragraphe 2 et la mise en œuvre de cette disposition risque de soulever bien d'autres questions.

A l'alinéa 1^{er}, que permet de justifier le délai, excessivement long, de trois ans? Que se passera-t-il après l'écoulement de ce délai? Est-ce que, par exemple, les ressortissants de pays tiers ayant fait une déclaration d'arrivée – ces personnes peuvent provenir de pays où n'existe aucun système de déclaration à un registre communal, faute d'existence d'un tel registre – ou les personnes visées aux lettres g), i) et k) (f), h) et j) selon le Conseil d'Etat) du paragraphe 1^{er} seront purement et simplement radiées du registre à l'expiration du délai?

A l'alinéa 2, quelle est cette procédure « administrative ou judiciaire prévue par ou en vertu de la loi en vue de mettre fin à la situation irrégulière »? Si la situation irrégulière a pris fin, quels sont les « autres motifs prévus par la présente loi » justifiant le maintien sur le registre d'attente?

A l'alinéa 3, quelle est cette « autorité administrative ou judiciaire compétente »? Par qui est-elle saisie? En quoi consistent les « mesures mettant fin à la situation litigieuse »? Comment prouver « le comportement fautif ou abusif de l'intéressé » ayant entraîné des retards dans la procédure (celle de l'inscription ou la procédure administrative ou judiciaire)? Se réfère-t-on à l'abus de droit? Tant bien même qu'il y ait eu des retards liés au comportement de l'intéressé, ceci ne justifie pas le maintien sur la liste d'attente (comme sanction, pour ainsi dire) dès qu'il y a eu intervention de « l'autorité administrative ou judiciaire ».

A défaut d'une sécurité juridique appropriée, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé actuel du paragraphe 2 qui est à reformuler pour lui donner une lisibilité permettant tant au bourgmestre et au fonctionnaire délégué d'exercer les droits qui sont les leurs qu'à l'intéressé de connaître ses obligations.

Le paragraphe 3 vise plus particulièrement les personnes inscrites sur le registre d'attente dont les données sont incomplètes ou « douteuses ». Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 1^{er}, lettre b).

La deuxième phrase de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 doit être supprimée, alors qu'elle n'apporte aucune plus-value. La dernière phrase de cet alinéa est également superflue: si la réalité de la résidence habituelle est mise en doute, la personne sera inscrite sur le registre d'attente et une vérification aura lieu sur base de l'article 6 (5 selon le Conseil d'Etat). Comme déjà indiqué, il convient de bien délimiter (et, s'il n'y a aucune distinction à faire, il y a lieu de le dire) la vérification de la réalité de la résidence habituelle de celle des données incomplètes ou « douteuses ». Une certaine cohérence qui fait actuellement défaut doit être assurée.

L'alinéa 2 indique que si les données restent incomplètes ou « douteuses », ce dernier terme étant de toute façon à préciser, à la fin du

délai d'un an, les personnes concernées sont radiées du registre communal. Tout en demeurant sur le territoire luxembourgeois, elles ne seront plus répertoriées dans un registre communal. Une telle situation n'est pas dans l'intérêt de la personne concernée, de sa famille et même des autorités communales. Cette réflexion vaut d'ailleurs généralement: il n'est dans l'intérêt de personne que des personnes qui demeurent au Luxembourg ne soient inscrites sur aucun registre. Au moins l'alinéa 2 doit-il prévoir une possibilité de réitérer une inscription en soumettant au bourgmestre ou au fonctionnaire délégué une nouvelle demande accompagnée de toutes les pièces légalement requises. Une procédure rapide pourra être instaurée si la personne concernée a soumis les pièces ayant justifié son inscription sur le registre d'attente une première fois.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire à l'alinéa 1^{er}, « paragraphe 1^{er}, lettre b) » au lieu de « paragraphe 1^{er} point b) » et à l'alinéa 2 la référence à l'article 21 devra être le cas échéant adaptée compte tenu de la numérotation finalement retenue.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à propos de l'article 6, paragraphe 3 (article 5, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat).

Article 16 (12 selon le Conseil d'Etat)

Il convient de préciser que les personnes visées à cet article sont inscrites sur le registre d'attente. L'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat) devra les énumérer.

Si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition de retenir un système de déclaration unique auprès de la commune d'arrivée, le paragraphe 3 devient superflu ou du moins difficilement conciliable avec ce système. De toute façon, il faudrait clarifier les termes « dans les délais » par une référence à l'article 5, paragraphe 2 (article 4, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat). Au dernier alinéa de ce paragraphe 3, il faudrait écrire « ...son inscription d'office au registre communal... ».

Article 17 (13 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de remplacer la notification pour information par une communication. Ainsi, les termes « il notifie l'inscription pour information » doivent être remplacés par « il communique ».

Nouvel article 14 selon le Conseil d'Etat

Le nouvel article regroupe les dispositions des articles 6, paragraphe 3, 15, paragraphe 4 et 19, paragraphe 4 (articles 5, paragraphe 3, 11, paragraphe 4 et 16, paragraphe 4 selon le Conseil d'Etat), et prendra le libellé suivant:

« **Art. 14.** Tout refus définitif d'inscription d'un étranger sur le registre communal, tout transfert d'inscription d'un étranger du registre principal sur le registre d'attente et toute radiation d'un étranger du registre communal sont communiqués au ministre ayant respectivement l'Immigration et l'Asile dans ses attributions. »

Article 18 (15 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énumère les hypothèses dans lesquelles le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué procèdent à la radiation du registre communal.

A propos du paragraphe 1^{er}, les observations suivantes sont de mise:

- lettre b): le Conseil d'Etat propose de formuler la disposition sous examen comme suit: « b) en cas de transfert de la résidence habituelle vers une autre commune ou vers l'étranger; ». La lettre b), telle que proposée par les auteurs du projet de loi, est inapplicable en cas d'adoption du système de la déclaration unique. En outre, la proposition du Conseil d'Etat s'aligne sur la rédaction de l'article 5, paragraphe 1^{er}, et rend superflue la lettre d).

- lettre d): le fonctionnaire délégué de cette autre commune a été oublié. Il convient encore de préciser qu'il s'agit d'une commune luxembourgeoise. Le Centre informatique de l'Etat doit être remplacé par le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Dans la mesure où, d'après le projet de loi n° 5950, ce Centre ne fait que tenir et gérer le registre national des personnes physiques, il convient d'ajouter, à l'instar de ce qui a été prévu au second alinéa de ce paragraphe 1^{er}, « sur la base d'une information provenant du Centre des technologies de l'information de l'Etat dans sa mission de gestion du registre national des personnes physiques ». De toute façon, si le Conseil d'Etat est suivi dans sa proposition à l'endroit de la lettre b), la lettre d) devient superflue et doit être supprimée.

- lettres e) et f): ces situations sont couvertes par la lettre e). Si tant est que la lettre f) était maintenue, il conviendrait de se référer à une période de douze mois et non une année civile.

- lettre g): il s'agit du dernier alinéa de l'article 13 (9 selon le Conseil d'Etat).

- lettre h): cette disposition devra être adaptée en fonction de la nouvelle version nécessaire du paragraphe 2 de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat). Telle qu'elle est actuellement rédigée, la disposition sous examen est parfaitement incompréhensible.

Si l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat) fixe, dans son paragraphe 2, un délai pour être inscrit sur une liste d'attente, est-ce que le dépassement de ce délai ne devrait pas entraîner la radiation du registre communal, avec toutes les conséquences préjudiciables pour les personnes concernées? Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du paragraphe 2 dudit article.

Le Centre informatique de l'Etat doit être remplacé par le Centre des technologies de l'information de l'Etat.

En ce qui concerne le paragraphe 2, il y a lieu d'écrire « les données » à la lettre a).

Il convient de mentionner une quatrième hypothèse lorsqu'une même personne relève d'une catégorie devant être inscrite au registre principal et au registre d'attente.

Quant au paragraphe 3, il y a confusion entre les lettres b) et c): le délai pour fournir les pièces justificatives mentionné à la lettre c) se trouve au paragraphe 3 et non au paragraphe 4 de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat). Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations au sujet de ce paragraphe 3.

Il convient également d'énumérer les cas où:

- les personnes visées à l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), lettre a) se conforment aux règles légales et réglementaires de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire;
- les personnes visées à l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), lettre e), si une carte de séjour leur a été conférée

Article 19 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le paragraphe 1^{er}, lettre a), sera à supprimer si le système de la déclaration unique est seul retenu.

Quant à la lettre b) (a) selon le Conseil d'Etat) de ce paragraphe, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations, y compris son opposition formelle, faites à l'endroit de l'article 15 (11 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1^{er}, lettre j).

Le paragraphe 2 ne fait-il pas double emploi avec l'information du bourgmestre de la commune de départ figurant à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1^{er}?

Le paragraphe 3 est superfétatoire. En effet, toutes les données sur les personnes énumérées au paragraphe 1^{er} figureront nécessairement au registre national des personnes physiques. Si tant est que ce paragraphe superflu était maintenu, il y aurait lieu de remplacer « les personnes visées par l'article 19, paragraphe 1^{er} » par « les personnes visées au paragraphe 1^{er} ».

Le paragraphe 4 doit être supprimé pour être inclus dans le nouvel article 14 (selon le Conseil d'Etat).

Article 20 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note que seule la « situation de famille » est répertoriée dans le registre communal (paragraphe 1^{er}, lettre e)). Est-ce que la notion de « situation de famille » se recoupe avec d'autres notions, certes voisines, comme, par exemple, la « communauté domestique » prévue par la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti? La notion de « situation de famille » permet-elle à la commune de délivrer le certificat de composition du ménage prévu à l'article 4, paragraphe 1^{er} du règlement grand-ducal du 16 janvier 2001 fixant les modalités d'application de la loi du 29 avril 1999 précitée ou bien le certificat de résidence prévu à l'article 30 de ce règlement grand-ducal? Les certificats de composition de ménage sont encore utilisés à bien d'autres fins, comme, par exemple, dans des procédures de divorce. Il serait pour le moins malheureux que l'énumération des données devant figurer au registre communal ne permettrait plus aux communes de délivrer de tels certificats.

Le Conseil d'Etat propose donc de remplacer la notion de « situation de famille » par celle de « communauté domestique » déjà connue.

Dans le commentaire des articles, les auteurs du projet de loi précisent qu'« 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 ». Se pose ainsi la question de l'inscription au registre communal de situations qui peuvent être considérées comme étant contraires à l'ordre public international luxembourgeois. Ainsi, le mariage bigamique ou polygamique, ou du moins l'obligation des époux à cohabiter dans le cadre d'un tel mariage, peut suivant les circonstances être considéré comme contraire à l'ordre public (si la cohabitation est non volontaire, voir TGI Versailles 31 mars 1965, Journal de droit international, 1966, p. 97) ou compatible avec ce dernier en vertu de l'effet atténué de l'ordre public (si la cohabitation est volontaire, voir Conseil d'Etat français, 11 juillet 1980, Revue critique de droit international privé, 1981, p. 658). Outre le risque de traitement différent suivant les communes, le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué auront beaucoup de mal à appréhender des situations complexes en droit et en fait, même en présence d'une circulaire du ministre de l'Intérieur à laquelle les auteurs du projet de loi ont fait référence au commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat suppose que la lettre n) du paragraphe 1^{er} sera précisée dans une circulaire afin d'éviter des traitements disparates de cette catégorie « fourre-tout ».

Article 21 (18 selon le Conseil d'Etat)

Le bourgmestre et le fonctionnaire délégué ont accès à l'historique des inscriptions. Cette faculté leur est ouverte par l'article 3, paragraphe 2. Pour faciliter la lecture de la loi à venir, le Conseil d'Etat propose de déplacer la disposition de l'article 3, paragraphe 2 vers l'article sous examen.

Le dernier alinéa prévoit que les pièces justificatives sont conservées par les communes. Cette conservation doit se faire suivant un régime uniforme qui aura avantage à être précisé par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat propose de compléter cet alinéa par la phrase suivante:

« Un règlement grand-ducal peut fixer les modalités et critères en vertu desquels les pièces justificatives doivent être conservées. »

Section 7. La protection des données inscrites sur le registre communal

Les articles de la section 7 envisagent le droit pour la personne concernée de consulter ses données sur le registre communal et, le cas échéant, d'en demander la rectification. Le Conseil d'Etat souligne qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 1^{er}, lettre a) de la loi du 2 août 2002, la personne concernée a également un droit de s'opposer à un traitement particulier, qui n'est pas envisagé par le projet de loi sous rubrique, mais qui bénéficie également à toute personne inscrite sur le registre communal.

Le Conseil d'Etat attire une nouvelle fois l'attention sur le fait que les dispositions contenues dans la section sous rubrique sont identiques, sinon très largement similaires, aux dispositions afférentes contenues dans le

projet de loi n° 5950. A défaut d'un projet de loi commun aux registres communaux et au registre national des personnes physiques proposé par le Conseil d'Etat dans le cadre de ses considérations générales, toute modification des dispositions de cette section devra être reflétée dans le projet de loi n° 5950 et vice versa.

Article 22 (19 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen fixe le principe du droit de consultation.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer les termes « par voie électronique », dans la mesure où l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) ci-après permet également une consultation par demande présentée sous forme de lettre.

Article 23 (20 selon le Conseil d'Etat)

La demande de consultation des données relatives à une personne peut être présentée soit par voie électronique, soit par lettre.

Au paragraphe 1^{er}, les termes « par une personne mentionnée à l'article 22 » figurant à l'alinéa 1^{er} sont superfétatoires et peuvent être supprimés.

En ce qui concerne la signature électronique, il faudra indiquer à qui la demande effectuée par voie électronique devra être envoyée. Il semble qu'elle doive l'être au bourgmestre à l'instar de ce qui est prévu pour une demande par lettre.

Au même alinéa, il est indiqué que la demande peut être soumise par la voie électronique et que, dans ce cas, la demande est signée « au moyen d'une signature électronique avancée sur base de certificat qualifié ». Si le Conseil d'Etat ne veut certainement pas remettre en cause cette facilité indéniable, il note que la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, telle que modifiée par la loi du 20 avril 2009 sur le dépôt par voie électronique après du registre de commerce et des sociétés, comporte la précision suivante à propos de la signature électronique: « Pour être équivalente à la signature manuscrite, la signature électronique doit être créée par un dispositif sécurisé de création de signature avancée au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 1999/93/CE et du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 1999 sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques. » Il faudra dès lors songer à utiliser une définition cohérente.

La même observation vaut pour l'article 24 (21 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Le Conseil d'Etat note que les tuteurs, curateurs, administrateurs légaux et mandataires spéciaux des personnes concernées ne peuvent consulter le registre communal que par voie postale. Dans ces cas, le tuteur, curateur, administrateur légal ou mandataire spécial devra présenter le titre ou mandat spécial sur base duquel il agit. L'article sous rubrique devra préciser cette exigence.

Qu'en est-il d'une demande de consultation par un mineur? Cette question ne semble pas avoir été réglée. La demande devra alors être présentée par le représentant légal.

Le Conseil d'Etat note aussi que si une demande de consultation peut être faite par lettre simple, une demande de rectification doit être présentée par voie de lettre recommandée.

Le dernier alinéa du paragraphe 1^{er} indique que les données sont communiquées dans les 15 jours de la demande. Rien n'est prévu en l'absence de réponse dans ce délai: le Conseil d'Etat suppose que dans pareille hypothèse la demande est refusée, mais une telle position peut s'avérer contraire au paragraphe 2 qui précise que tout refus de communication doit être motivé. L'article sous examen doit être complété par une précision en ce sens.

De même, la dernière phrase du dernier alinéa du paragraphe 1^{er} sous examen est difficilement compréhensible. Si la demande est bien visée par cette disposition, la demande doit pouvoir être présentée en langue française, allemande, anglaise, mais aussi luxembourgeoise, l'extrait peut être délivré en langue française, allemande ou anglaise. Dans ce cas, la dernière phrase doit être modifiée pour remplacer « demandé » par « délivré ».

Le Conseil d'Etat relève que, contrairement au projet de loi n° 5950, un extrait délivré en anglais n'est pas complet alors qu'il ne concerne que les données figurant aux lettres a) à l) de l'article 20, paragraphe 1^{er} (article 17, paragraphe 1^{er} selon le Conseil d'Etat). Il s'étonne de cette restriction qui ne concerne que les extraits d'un registre communal. D'autant plus que, d'après le commentaire de cet article, les communes seraient libres de délivrer des extraits en anglais pour les autres données. Assistera-t-on à une multiplication d'extraits, selon la langue dans laquelle ils sont formulés et selon la pratique des communes qui les délivrent? N'irait-on pas à l'encontre de l'un des objectifs du projet de loi sous rubrique, qui est l'uniformisation de la tenue des registres communaux? Une position plus cohérente est hautement souhaitable.

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat reprend la suggestion faite par la Chambre de commerce, de sorte que la seconde phrase se lise ainsi:

« 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^{er}. »

La procédure prévue à cet article, de même qu'aux articles suivants, se fait sans préjudice des pouvoirs et attributions de la Commission nationale pour la protection des données.

Article 24 (21 selon le Conseil d'Etat)

Cet article règle la procédure de rectification en cas de données incorrectes ou inexacts figurant sur le registre communal.

Le paragraphe 1^{er} n'indique pas que la demande en rectification peut aussi être introduite par un curateur, un tuteur, un administrateur légal, un

administrateur *ad hoc*, un mandataire spécial ou un représentant légal. A la première phrase de l'alinéa 1^{er}, il faut écrire:

« ... la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial peut en demander la rectification. »

Est-ce que la demande de rectification peut aussi être faite en personne au guichet de la commune? Cette facilité irait indubitablement dans le sens d'une simplification des démarches pour les administrés.

En vertu du deuxième alinéa de ce paragraphe, le demandeur en rectification peut être entendu et peut se faire assister par une personne de son choix. Il faudra préciser par qui le demandeur sera entendu.

De même, se pose la question du sort de la demande en rectification si celle-ci n'a pas connu de suites à l'expiration du délai de 15 jours. Est-ce que l'audition du requérant en rectification entraîne la suspension de ce délai de 15 jours?

Au dernier alinéa du même paragraphe, le Conseil d'Etat note que, sans autre explication, seul le bourgmestre et non le fonctionnaire délégué peut donner suite à une demande de rectification. Le Conseil d'Etat propose d'écrire la première phrase comme suit:

« Le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué est tenu de donner suite à cette demande de rectification dans les quinze jours de la réception de la demande de rectification. »

Le paragraphe 2 indique que le demandeur en rectification recevra un extrait « dans lequel toutes les données modifiées sont présentées ». Ce qui importe à la personne concernée (ou son représentant), ce n'est pas d'être en possession d'un extrait où sont relevées les modifications apportées à un extrait antérieur inexact, mais c'est d'avoir un extrait sur lequel figurent les données exactes. La modification des données fausses sera normalement assez facilement décelable.

En tenant compte de précisions rédactionnelles, le Conseil d'Etat propose de remplacer le paragraphe 2 comme suit:

« (2) A l'issue de la procédure de rectification, la personne concernée, son tuteur, son curateur, son administrateur légal, son administrateur *ad hoc* ou son mandataire spécial reçoit un extrait rectifié du registre communal. »

Article 25 (22 selon le Conseil d'Etat)

Toute personne dont les données sont inscrites sur un registre communal peut demander à obtenir la liste des autorités, organismes ou services qui, dans les six derniers mois, ont consulté les données relatives à cette personne. Une exception est prévue pour les consultations opérées par les autorités administratives et judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales.

Les termes « autorités, organismes ou services » doivent comprendre toutes les personnes qui ont accès au registre communal, même si cet accès ne leur a pas été accordé par une disposition légale ou réglementaire. Le

Conseil d'Etat propose la formulation « autorités, administrations, services, institutions ou personnes » pour plus de clarté.

Le Conseil d'Etat propose en outre que les personnes inscrites au registre communal aient également le droit de savoir à qui leurs données ont été transmises au cours des six mois précédant leur demande, que ce soit en vertu de l'article 26 (23 selon le Conseil d'Etat), de l'article 27 (24 selon le Conseil d'Etat) ou de l'article 30 (27 selon le Conseil d'Etat), si ce dernier article devait être maintenu. En ce qui concerne l'exception, actuellement circonscrite aux autorités administratives ou judiciaires chargées de la recherche et de la répression des infractions pénales, le Conseil d'Etat suggère de s'inspirer de l'article 29 de la loi du 2 août 2002.

L'article sous examen se lira comme suit:

« **Art. 22.** Toute personne, dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre communal, a le droit d'obtenir la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes qui ont consulté ou mis à jour ses données au registre communal ainsi que la liste des autorités, administrations, services, institutions, organismes ou personnes auxquelles ses données ont été communiquées, au cours des six mois précédant sa demande, sauf si une consultation ou une communication a été faite par ou à une autorité chargée de la sûreté de l'Etat, de la défense, de la sécurité publique, de la prévention, la recherche, la constatation et la poursuite d'infractions pénales, y compris la lutte contre le blanchiment, ou du déroulement d'autres procédures judiciaires. La procédure prévue à l'article [23, 20 selon le Conseil d'Etat] s'applique. »

Le Conseil d'Etat note qu'aucune sanction spécifique n'est prévue dans l'hypothèse où une personne non autorisée a accès au registre communal. En outre, le système informatique régissant le registre communal devrait limiter l'accès aux seules personnes y autorisées par la loi à venir.

La référence à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) devra, le cas échéant, être adaptée en fonction de la numérotation finalement retenue.

Article 26 (23 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne le droit d'accès des ayants droit sur les données les concernant.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les deux dernières phrases du second alinéa par la phrase suivante: « La procédure prévue à l'article 23 (20 selon le Conseil d'Etat) s'applique. » Il s'agit en effet d'y englober les paragraphes 2 et 3 de cet article 23 (20 selon le Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat demande aussi que la différence entre un extrait du registre communal et un certificat établi sur base de cet extrait soit précisée.

Article 27 (24 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous examen constitue une dérogation substantielle aux règles régissant la protection des données figurant sur le registre communal.

Il convient de s'interroger si cette disposition ne devrait pas être limitée au seul registre national des personnes physiques. Il est certainement plus aisé de n'effectuer qu'une seule démarche auprès du registre national que de procéder à une multitude de demandes pour chaque registre communal qui, d'une manière ou d'une autre, pourrait être concerné. Sous cette réserve, le Conseil d'Etat considère que la manière dont elle est actuellement rédigée va, dans certains cas, au-delà de l'objectif que l'article est censé atteindre.

En vertu du paragraphe 1^{er}, toute personne morale ou physique peut obtenir sur demande un extrait du registre communal ou un certificat établi sur base de ce registre lorsque la délivrance de cet extrait ou de ce certificat est prévue ou autorisée par ou en vertu de la loi, c'est-à-dire, selon les termes de l'article sous examen, « 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 ».

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à cette disposition, alors que, sous couvert d'un encadrement strict, elle laisse grandes ouvertes les portes à une consultation des données à caractère personnel figurant sur le registre communal et constitue une atteinte disproportionnée aux droits de la personne concernée permettant de contourner l'ensemble des dispositions relatives à la protection des données.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose de reformuler entièrement ce paragraphe: la demande devra énoncer la base pour la délivrance d'un extrait ou d'un certificat, cette base pouvant être une disposition légale ou réglementaire ou bien une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ou assortie de l'exécution provisoire et, si une caution a été réclamée, la preuve de la consignation de cette caution.

La demande devra encore faire mention, en détail, de l'intérêt du demandeur et de la finalité. Le Conseil d'Etat ne peut accepter des termes aussi larges, ambigus et vagues comme « 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 ».

L'article sous rubrique devra aussi prévoir une véritable procédure selon laquelle la demande devra être traitée. L'intervention de la Commission nationale pour la protection des données, voire des autorités judiciaires, devra être clairement précisée.

Certes, le paragraphe 2 permet à toute personne, justifiant d'un intérêt, même si un tel intérêt n'a pas été expressément mentionné, de saisir le juge de paix territorialement compétent afin que ce dernier fasse injonction au bourgmestre de fournir à ce requérant les informations nécessaires pour déterminer la résidence habituelle d'une personne inscrite sur le registre communal. Seule la résidence habituelle est visée. Cette possibilité s'ajoute à celle prévue à l'article 11 de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que des pensions et rentes. N'y a-t-il pas redondance?

Le Conseil d'Etat relève l'absence d'une procédure et s'interroge quant à la détermination du tribunal territorialement compétent (alors qu'il y a des doutes sur la localisation de la résidence habituelle de la personne concernée).

L'intervention du pouvoir judiciaire devra être intégrée dans la procédure permettant à une personne d'obtenir un extrait du registre communal ou un certificat basé sur ce registre.

En ce qui concerne le paragraphe 3, la première phrase comme quoi « l'extrait ou le certificat reprend uniquement les informations exigées par la procédure » est incompréhensible et devra être reformulée pour être trop vague.

L'article sous examen devra d'ailleurs être réécrit pour former un ensemble cohérent, compréhensible et complet: la protection des données ne peut admettre une « roue de secours procédurale » (selon le commentaire de l'article), surtout si cette procédure est aussi peu réfléchie.

Article 28 (25 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat se demande pourquoi cet extrait ou certificat doit mentionner à quelle fin il a été délivré. Tout au plus, une telle indication se justifie pour les besoins de l'article 27 (24 selon le Conseil d'Etat) (si cet article devait être maintenu), mais elle est certainement superflue pour les demandes effectuées en application des articles 23 à 26 (20 à 23 selon le Conseil d'Etat).

La délégation par le bourgmestre à un fonctionnaire de l'administration communale en vue de la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis « en tout ou en partie » d'après ces registres est également prévue à l'article 76 de la loi communale. Le Conseil d'Etat aurait certainement préféré une plus grande cohérence en la matière.

Article 29 (26 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat note que si à l'article 25 (22 selon le Conseil d'Etat) il est fait référence aux autorités, organismes ou services, nonobstant la proposition de texte qu'il a formulée à cet article, l'article sous référence vise les « personnes publiques ». Une cohérence dans la description des personnes ayant accès au registre national doit être assurée.

Article 30

Cet article prévoit les exceptions à l'interdiction prévue à l'article précédent que les listes de personnes inscrites au registre communal ne doivent pas être communiquées à des tiers.

Pour les raisons indiquées ci-après, le Conseil d'Etat ne peut accorder la dispense du second vote constitutionnel à l'article sous rubrique. L'absence de toute justification par les auteurs du projet de loi plaide en outre pour la suppression pure et simple de cet article.

Pourquoi avoir également prévu ces dérogations pour le registre communal. Elles sont déjà prévues dans le projet de loi n° 5950, même si le

Conseil d'Etat s'est formellement opposé à l'article afférent de ce projet de loi n° 5950. L'article sous rubrique est tout à fait superfétatoire.

Certaines des données figurant sur le registre communal et sur le registre national des personnes physiques, notamment celles relatives au statut de réfugié ou de protection subsidiaire, peuvent être considérées comme des données sensibles au regard de la loi du 2 août 2002. Il faudra de toute façon prévoir un régime spécifique à leur égard qui fait actuellement défaut, même si ce ne sont que des listes qui sont communiquées.

Ces listes peuvent être communiquées à des personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général, ou à des autorités étrangères après accord du ministre des Affaires étrangères, le tout sur demande écrite mentionnant la finalité recherchée.

Le Conseil d'Etat se demande quelles peuvent être les personnes morales de droit luxembourgeois remplissant une mission d'intérêt général. S'agit-il de fondations reconnues d'utilité publique? Faut-il y englober des partis politiques? Une communication à de telles personnes est-elle compatible avec le principe de proportionnalité? S'agissant d'une dérogation à un principe d'interdiction pleinement justifié au regard de la protection des données, la formulation de la lettre a) du paragraphe 1^{er} doit absolument être précisée sous peine d'opposition formelle. La formulation actuelle est bien trop vague.

Le droit d'opposition prévu à l'article 30 de la loi du 2 août 2002 doit pouvoir s'appliquer. Des précisions à cet égard doivent être prévues. De même si tant est que l'article sous rubrique était maintenu, l'article 25 (22 selon le Conseil d'Etat) devrait trouver application.

Le Conseil d'Etat doit également s'opposer formellement au texte tel qu'il est actuellement prévu pour la communication des données figurant sur le registre national à des « autorités étrangères ».

Si une telle communication est envisagée, celle-ci doit être prévue par une convention internationale ou un texte de droit européen. De même, les termes « autorités étrangères » sont bien trop vagues. Se pose bien entendu la question de savoir pourquoi ces autorités doivent avoir accès précisément à un registre communal. Elles devraient tout au plus passer par le biais du seul registre national des personnes physiques. De plus, une telle communication ne doit pas servir de moyen pour contourner les règles applicables à l'entraide internationale, que ce soit en matière administrative, judiciaire ou fiscale.

Le paragraphe 2 prévoit que les données figurant sur le registre communal sont communiquées avec l'accord du ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions, sur base d'un avis de la Commission du registre national des personnes physiques. D'une part, le terme de « Centre informatique de l'Etat » doit être remplacé par « Centre des technologies de l'information de l'Etat ». D'autre part, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites dans le cadre du projet de loi n° 5950 à propos de l'institution d'une commission du registre national des personnes physiques et de l'obligation d'un avis conforme de cette commission.

Le Conseil d'Etat note que ce paragraphe 2 engendrerait une accumulation inadmissible de compétences entre le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, le bourgmestre, le ministre des Affaires étrangères, la commission du registre national des personnes physiques (dans l'hypothèse où celle-ci devrait être maintenue), la Commission nationale pour la protection des données et, éventuellement le Centre des technologies de l'information de l'Etat.

Les autres données, celles donc qui ne figurent pas sur le registre communal, sont communiquées par le bourgmestre et uniquement « dans la mesure où la finalité déclarée dans la demande est conforme à celle poursuivie par le demandeur dans son activité ».

Le Conseil d'Etat note que cette dernière précision fait défaut pour les données communiquées par le ministre ayant le Centre informatique de l'Etat dans ses attributions. En outre, cette précision ne semble pas pouvoir s'appliquer à une autorité étrangère, notamment lorsque celle-ci est une entité étatique, une organisation telle que l'Organisation de Nations Unies ou l'Union européenne, du fait de leur champ d'activités certes limité, mais pourtant vaste. Finalement, cette précision ne mentionne ni le principe de légitimité ni celui de proportionnalité ni celui de nécessité alors qu'il s'agit des principes fondamentaux en matière de protection des données qu'on ne saurait simplement écarter d'un trait de plume.

Se pose encore la question de savoir si l'autorité étrangère dispose d'un recours juridictionnel en cas de refus de communication, ce qui semble contraire aux coutumes internationales.

Le paragraphe 3 n'est valable que pour les listes communiquées à une personne sise au Luxembourg. La loi du 2 août 2002 prévoit d'ailleurs, notamment dans ses articles 4 et 5, des sanctions pénales à ce titre. Pour les autorités étrangères, cette interdiction relève d'un optimisme exagéré, car les moyens pour contrôler le respect de cette interdiction et, le cas échéant, la sanction de sa méconnaissance n'existent pas.

Article 31 (27 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat tient à souligner que, dans certains cas, l'identification des personnes inscrites peut résulter d'un nombre très restreint de personnes dans une catégorie particulière, comme l'âge ou la nationalité. Ainsi, lors de l'élaboration de la loi du 2 août 2002, la commission parlementaire des médias et des communications avait souligné qu'« il peut exister des postes qui, par leur nature ou parce qu'ils ne sont occupés que par une seule personne, permettent l'identification de la personne concernée malgré l'existence de relevés globaux » (doc. parl. n° 4735¹³, p. 13). Se pose ainsi le risque de réidentification qui a déjà été souligné par le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 2010 à propos du projet de loi n° 6105 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national.

Article 32 (28 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat suggère de reprendre – en la modifiant légèrement – la proposition de texte faite par la Chambre des métiers et de formuler l'article sous rubrique ainsi:

« **Art. 28.** Toute absence de déclaration prévue à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 1^{er} ainsi que toute déclaration faite après l'expiration des délais prévus à l'article 5 (4 selon le Conseil d'Etat), paragraphe 2, sont punies d'une amende de 25 à 250 euros. »

Article 33 (29 selon le Conseil d'Etat)

Selon le paragraphe 1^{er}, la loi communale du 13 décembre 1988 est modifiée. Une référence à cette modification doit être insérée dans l'intitulé du projet de loi sous rubrique. D'ailleurs, la loi communale peut être citée en supprimant l'adjectif « modifiée ». Le Conseil d'Etat renvoie aussi à ses observations sous l'article 23 du projet de loi n° 5950.

Le paragraphe 2 peut s'avérer trop large, alors qu'il ne fait aucune différence entre le registre principal et le registre d'attente et les droits qui en découlent pour les personnes qui y sont inscrites. Le Conseil d'Etat réitère son exigence de mesurer l'impact de la création d'un registre d'attente et d'un registre principal sur l'ensemble de la législation susceptible de concerner les personnes inscrites sur l'une ou l'autre des subdivisions du registre communal.

Article 34 (30 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à son avis relatif au projet de loi n° 5950. L'opposition formelle et les modifications rédactionnelles qui y sont formulées s'appliquent *mutatis mutandis* au présent avis.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat se doit de souligner que le délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi n° 5949 peut ne pas coïncider avec l'entrée en vigueur du projet de loi n° 5950. Une certaine cohérence devra être assurée pour que la migration visée par la disposition sous rubrique intervienne lorsque la loi issue du projet de loi n° 5950 sera elle aussi en vigueur. D'où l'utilité, voire la nécessité de prévoir un texte commun au registre national des personnes physiques et au registre communal.

Quant au paragraphe 2, la référence à l'article 23, paragraphe 3 de la loi modifiée du 5 mai 2006 relative au droit d'asile et à des formes complémentaires de protection est à remplacer par une référence à l'article 22, paragraphe 3.

Article 35 (31 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 octobre 2010.

Le Secrétaire général,

Le Président,