

Projet de loi

relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de

- 1) l'article 104 du Code civil;**
 - 2) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;**
 - 3) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
 - 4) la loi électorale modifiée du 18 février 2003**
- et abrogeant**
- 1) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale et**
 - 2) l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire.**

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(26 février 2013)

Par dépêche du 22 octobre 2012, le Président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'Etat une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la commission de la Fonction Publique et de la Simplification administrative et la commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police. Au texte des amendements ont été joints une motivation ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi.

Par dépêche du 29 janvier 2013, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat un amendement gouvernemental, au texte duquel a été joint un commentaire.

Observation préliminaire

A l'article 14 du projet de loi, les commissions parlementaires ont certes repris une modification proposée par le Conseil d'Etat concernant l'avis de la commission du registre national. Elles ont également apporté une autre modification, qui aurait dû faire l'objet d'un amendement en bonne et due forme, dans la mesure où les termes « tout contrôle automatisé de cartes d'identité » ont été remplacés par « toute lecture de cartes d'identité ». Cette modification n'apporte pas la moindre plus-value et il n'en reste pas moins que, quels que soient les termes utilisés, que ce sont ceux du texte du projet de loi initial ou ceux du projet de loi dans sa version consolidée, chaque contrôle ou lecture devra faire l'objet d'une autorisation préalable par le ministre compétent, alors que l'article 14 devrait, au contraire, viser les procédés de lecture des cartes d'identité. Les termes

choisis par les auteurs du projet de loi ou ceux retenus par les auteurs des amendements aboutiront à créer des situations ubuesques pour ne pas dire ridicules.

Amendement n° 1

L'amendement sous rubrique précise la personne à laquelle le pouvoir d'attribution du numéro d'identification est attribué. Il n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 2

Les commissions parlementaires ont voulu tenir compte d'une observation contenue dans l'avis du Conseil d'Etat du 30 mars 2012 à propos de l'absence, dans le projet de loi initial, de subdivision du registre national des personnes physiques en registre principal et registre d'attente contrairement à ce qui est prévu pour le registre communal des personnes physiques.

Si le Conseil d'Etat approuve la démarche des auteurs de l'amendement sous examen dans son principe, cet amendement, lorsqu'il se réfère aux « personnes dont les données nécessaires à l'inscription sur le registre national sont incomplètes ou non justifiées », semble viser les personnes qui sont inscrites sur le registre national avant de l'être sur un registre communal, contrairement aux personnes inscrites d'abord sur un registre communal, puisque, dans ce cas, elles seront inscrites sur le registre communal d'attente en application de l'article 27, paragraphe 1^{er}, point c).

Le Conseil d'Etat donne à considérer s'il ne faut pas, en conséquence de l'amendement sous examen, veiller à établir une cohérence entre le registre national et un registre communal. Si une certaine cohérence ressort de l'exposé des motifs du projet de loi initial, elle n'est pas inscrite dans la loi à venir.

Amendement n° 3

L'amendement sous rubrique précise la base légale du registre national des localités et des rues. D'un point de vue rédactionnel, il y a lieu d'ajouter une virgule après « topographie », à l'instar de ce qui a été prévu à l'amendement n° 20.

Le second tiret visant la résidence habituelle à l'étranger est à intégrer au premier tiret.

Amendement n° 4

Sans observation.

Amendements n^{os} 5 et 6

Les amendements sous examen n'appellent pas d'observation.

Amendement n° 7

Sans observation, sauf, à la première phrase, d'insérer une virgule entre « et » et « en cas » afin de lire: « ... de la nouvelle résidence et, en cas de transfert de la résidence ... ».

Amendement n° 8

Sans observation.

Amendement n° 9

L'amendement sous rubrique concerne les changements de résidence d'une personne mineure.

Le Conseil d'Etat propose de ne pas utiliser les termes « entend quitter » et « entend fixer », car ils n'expriment qu'une intention ou un dessein. Il convient d'utiliser « quitte » ou « fixe » à l'instar de l'utilisation des mots « établit » et « transfère » au paragraphe 1^{er} de l'article 21.

En outre, le Conseil d'Etat suggère de reprendre la seconde phrase de l'article 21, paragraphe 4 du projet de loi initial aux termes de laquelle « il en va de même lors de tout changement de résidence ultérieur jusqu'à sa majorité ou son émancipation », dans la mesure où le paragraphe 4 tel que proposé dans le cadre de l'amendement n° 9 ne vise que le premier changement de résidence habituelle lorsque le mineur quitte la résidence habituelle de ses parents, de son parent qui exerce l'autorité parentale ou de son tuteur.

Amendement n° 10

Le Conseil d'Etat souligne que ce n'est pas en supprimant le paragraphe 5 de l'article 21 qu'on parvient à supprimer les problèmes concrets que les commissions parlementaires ont, selon le commentaire de l'amendement n° 10, vivement discuté et que le Conseil d'Etat a eu l'occasion de soulever, notamment dans son avis du 30 avril 2012. Pour le surplus, l'amendement sous examen n'appelle pas d'observation.

Amendements n°s 11 et 12

Sans observation.

Amendement n° 13

L'amendement sous examen précise les règles relatives à l'adresse de référence en limitant aux « personnes morales œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique » la possibilité de mettre à disposition des adresses de référence, à condition que ces personnes morales aient été dûment agréées. Se pose ainsi la question de l'autorité délivrant cet agrément. Le Conseil d'Etat suppose que l'agrément dont question n'est pas un agrément particulier dont les personnes morales précitées devraient bénéficier en application de la loi à venir, mais qu'il s'agit de l'agrément dont elles sont titulaires pour exercer leurs activités sociales, familiales ou

thérapeutiques. Ce point devra être précisé dans le texte de l'article 25 du projet de loi.

Le Conseil d'Etat relève que le paragraphe 1^{er} ne s'applique qu'aux Luxembourgeois et renvoie à ses observations contenues dans son avis du 30 mars 2012 à ce sujet.

D'un point de vue rédactionnel, à l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, il convient d'écrire « l'office social territorialement compétent ... » au lieu de « l'office social dont fait partie la commune », alors qu'un office social peut être rattaché à une ou à plusieurs communes.

Au paragraphe 2, le Conseil d'Etat note que les personnes se trouvant en détention préventive sont implicitement exclues. Il convient de remplacer « ressortissants luxembourgeois et non-luxembourgeois » par « détenus », alors que la notion de « non-luxembourgeois » est impropre.

Amendement n° 14

Sans observation, sauf à remplacer les termes « les non-luxembourgeois » par les « personnes intéressées ».

Amendement n° 15

L'amendement sous rubrique, qui rejoint les préoccupations exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis du 30 mars 2012 à propos de l'article 17 du projet de loi initial, n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 16 et amendement gouvernemental

Les amendements concernent deux dispositions différentes du projet de loi. L'amendement parlementaire vise l'article 27 du projet de loi tandis que l'amendement gouvernemental modifie l'article 24. Ces amendements visent les personnes travaillant pour une institution européenne ou internationale ou une représentation diplomatique, les membres de leur famille ainsi que leurs employés.

Selon l'amendement n° 16, si ces personnes jouissent du statut diplomatique ou sont titulaires d'une carte de légitimation, elles sont inscrites sur un registre communal d'attente (article 27 du projet de loi) et, aux termes de l'amendement gouvernemental, les personnes qui ne jouissent pas du statut diplomatique ainsi que les membres de leur famille et de leur personnel auxquelles une carte de légitimation a été délivrée, sont inscrites sur le registre communal principal.

Selon l'article 8 de la loi du 7 août 2012 relative à la carte d'identité pour les membres des corps diplomatique et consulaire résident et les agents de l'Union européenne et des organisations internationales ayant leur siège au Luxembourg, « la carte diplomatique et les cartes de légitimation (...) constituent la preuve de la résidence légale mais non permanente de leur titulaire au Grand-Duché ». Donc, en ce qui concerne la preuve de la résidence légale, les deux types de cartes sont mis sur un pied d'égalité. En outre, l'article 8 précité renvoie explicitement à la notion de résidence légale

« mais non permanente ». Il s’y ajoute que, comme le Conseil d’Etat l’a relevé dans son avis du 25 octobre 2011 sur le projet de loi qui est devenu la loi du 7 août 2012 (doc. parl. n° 6311¹), « le régime diplomatique est une fiction juridique, en ce sens que la personne qui bénéficie du régime est censée ne pas être entrée sur le territoire de l’Etat à l’égard duquel elle représente son pays d’origine ou une institution internationale. (...) La présence sur le territoire luxembourgeois d’une personne bénéficiant du régime diplomatique n’est donc pas à considérer comme séjour au sens de la législation sur la libre circulation. Le détenteur de la carte d’identité spéciale ne peut pas non plus faire naître au bénéfice d’une autre personne des droits ne faisant pas partie du régime diplomatique. »

Ces évidences rappelées, le Conseil d’Etat doit formellement s’opposer aux deux amendements sous rubrique. D’abord, l’amendement gouvernemental méconnaît le principe que les cartes diplomatiques et de légitimation visent une résidence non permanente au Luxembourg, alors que pour être inscrite sur un registre principal, il faut une « résidence habituelle », ce qui, au regard de la fiction juridique décrite ci-dessus, ne peut être le cas des personnes qui sont titulaires d’une carte d’identité spéciale en vertu de l’article 8 de la loi précitée du 7 août 2012. Ensuite, les deux amendements font une distinction entre les titulaires d’une carte diplomatique et ceux d’une carte de légitimation, alors que cet article 8 met ces personnes sur un strict plan d’égalité.

Partant, le Conseil d’Etat demande à ce que les personnes qui sont titulaires d’une carte diplomatique ou d’une carte de légitimation soient traitées de manière identique en les inscrivant sur le registre d’attente prévu à l’article 27 du projet de loi. Les autres personnes qui ne sont titulaires d’aucune de ces deux cartes d’identité spéciales seront inscrites soit sur un registre communal principal, soit sur un registre communal d’attente en fonction des critères fixés aux articles 24 et 27 du projet de loi. Ainsi, le projet de loi satisfera les craintes exprimées par les auteurs de l’amendement gouvernemental de ne pas oublier une catégorie de personnes.

Le Conseil d’Etat tient finalement à souligner que, contrairement à ce qu’il affirme *in fine* le commentaire de l’amendement gouvernemental, les modalités d’inscription au registre communal des personnes physiques des personnes visées par cet amendement ne pourront être précisées par règlement grand-ducal pris sur base de la loi du 7 août 2012 précitée, dans la mesure où cette loi ne constitue pas une base légale suffisante et appropriée.

Amendement n° 17

L’amendement n° 17 vise à inverser la charge de la preuve prévue à l’article 27, paragraphe 2 du projet de loi, de sorte qu’il n’appartient plus au bourgmestre de démontrer que les personnes ont établi leur résidence habituelle à un endroit qui ne saurait servir de lieu de résidence pour des motifs de sécurité, de salubrité, d’urbanisme ou d’aménagement du territoire. Suite à cet amendement, les personnes concernées sont inscrites sur le registre communal d’attente pendant une durée d’un an et il leur appartient de démontrer pendant cette période que les exigences de sécurité, de salubrité, d’urbanisme ou d’aménagement du territoire sont données. A la

fin de cette période annuelle et à défaut de produire ces documents, elles sont radiées.

D'un point de vue rédactionnel, au dernier alinéa, il conviendra de faire référence à la radiation du registre communal et non pas seulement du registre communal d'attente, à l'instar de l'article 27, paragraphe 3, alinéa 2.

Amendement n° 18

Sans observation.

Amendement n° 19

Il convient de préciser que la production de documents, pièces ou données est intervenue dans le délai d'un an tel que prescrit par l'article 27, paragraphe 2, alinéa 1^{er}.

Amendements n^{os} 20 à 23

Sans observation.

Amendement n° 24

Sans observation, sauf à préciser que le texte modifié est l'article 37, paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

Amendement n° 25

Sans observation.

Amendement n° 26

L'amendement sous examen rajoute à l'article 42 du projet de loi un alinéa 2 d'après lequel le ministre garantit la non-divulgence de données à caractère confidentiel lors de la délivrance de statistiques à un tiers. Dans la mesure où les commissions parlementaires se sont inspirées de l'article 16 de la loi du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, ainsi que le Conseil d'Etat l'avait suggéré dans son avis du 30 mars 2012, cet amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 27

L'amendement n° 27 reprend, en augmentant le montant maximum de l'amende à 250 euros, la sanction pénale édictée par l'article 5 de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire. Il prévoit que seront sanctionnées d'une amende de 25 euros à 250 euros « les personnes munies ni d'un passeport délivré il y a moins de cinq ans, ni de leur carte d'identité ». Les auteurs de cet amendement justifient cette sanction par le caractère obligatoire de la carte d'identité.

En premier lieu, le Conseil d'Etat voudrait savoir si une amende a été prononcée, du moins dans la dernière décennie, à l'encontre d'une personne sur base de l'article 5 de l'arrêté grand-ducal précité du 30 août 1939. L'absence d'une telle condamnation mettrait sérieusement à mal le caractère dissuasif d'une telle sanction et jetterait un doute sur la nécessité d'une reprise de la sanction pénale prévue à cet article 5 dans le projet de loi sous examen.

En deuxième lieu, l'intention des auteurs de l'amendement est de sanctionner le défaut de présentation d'un passeport ou d'une carte d'identité. Cette intention n'est pas retranscrite dans l'amendement n° 27. Il y aura donc lieu d'incriminer *expressis verbis* le défaut de présentation de l'un de ces documents et préciser par qui cette présentation doit être demandée. Il ne suffit en effet pas de reprendre l'article 5 de l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939, au sujet duquel il n'y a pas lieu de rappeler les circonstances particulièrement tragiques qui ont motivé son adoption. L'article 2 de cet arrêté grand-ducal, qui n'est pas repris par les auteurs de l'amendement sous examen, mais qui est intimement lié à l'article 5, précise que la carte d'identité « est exigible à toute réquisition de la police ».

En troisième lieu, la rédaction de l'amendement sous rubrique est déficiente sur certains points.

D'abord, il y a lieu de relever que la carte d'identité n'est pas obligatoire pour toute personne. Pour les Luxembourgeois, d'après l'article 15, paragraphe 1^{er}, du projet de loi, seuls ceux âgés de 15 ans ou plus et qui résident au Luxembourg doivent être titulaires d'une carte d'identité. Les Luxembourgeois résidant à l'étranger et qui n'ont pas de carte d'identité luxembourgeoise ou de carte équivalente qui leur est délivrée par leur pays de résidence devraient donc être titulaires d'un passeport. Qu'en est-il des mineurs âgés de moins de 15 ans? Pareilles dispositions peuvent également se retrouver dans des législations étrangères. Partant, l'utilisation du terme générique « personne » est inexacte et il convient de faire référence aux personnes qui ont l'obligation d'être titulaires soit d'un passeport, soit d'une carte d'identité.

Ensuite, il échet de préciser que la carte d'identité doit être en cours de validité. Cette précision pourra englober le passeport et rendra superflus les termes « délivré il y a moins de cinq ans », dans la mesure où un passeport délivré par un autre Etat pourra avoir une validité supérieure à 5 ans.

Au regard du caractère pénal de l'amendement sous examen, le Conseil d'Etat ne pourra pas accorder la dispense du second vote constitutionnel, compte tenu de l'insécurité juridique concernant tant l'obligation d'être titulaire d'une carte d'identité ou d'un passeport, de l'insuffisance de la désignation des autorités en droit de demander, de la présentation d'une carte d'identité ou d'un passeport ainsi que de l'objet ou du but de tels contrôles.

Amendements n^{os} 28 et 29

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 février 2013.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Victor Gillen