

Projet de loi

relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements

Avis du Conseil d'État

(20 juin 2023)

Par dépêche du 26 octobre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Logement.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que les textes coordonnés, par extraits, de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie et de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, du SYVICOL, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce, de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils et de la Commission nationale pour la protection des données ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 21 novembre 2022, 21 décembre 2022, 10 février 2023, 20 février 2023, 19 mai 2023 et 22 mai 2023.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de créer un registre national des bâtiments et des logements (ci-après « RNBL ») ainsi que des registres communaux des bâtiments et des logements (ci-après « RCBLs »). D'après les auteurs, la création des RNBL et RCBLs s'inscrit dans le contexte général de la lutte contre la pénurie de logements telle qu'annoncée par l'accord de coalition 2018-2023 et en particulier dans le cadre du projet de loi n° 8082 sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements, au sujet duquel le Conseil d'État renvoie à son avis du 13 juin 2023¹. Ainsi, l'interconnexion du RNBL avec le registre national des personnes physiques au sens de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques permettrait de constater l'état de non-occupation d'un logement qui est inscrit par le bourgmestre du lieu de la situation du logement dans le Registre des logements non occupés pour

¹ Avis du Conseil d'État (N° CE 61.206) du 13 juin 2023 sur le projet de loi sur l'impôt foncier, l'impôt à la mobilisation de terrains et l'impôt sur la non-occupation de logements [...] (doc. parl. n° 8082⁵).

qu'ensuite l'impôt sur la non-occupation de logements puisse être fixé par les services de l'Administration des contributions directes. Toujours d'après les auteurs du projet de loi, le RNBL constitue encore une plus-value dans de nombreux autres domaines, que ce soit à des fins statistiques, de recherche ou de planification ou fiscales. Son objectif principal résiderait dans l'attribution d'un numéro d'identification à chaque bâtiment et à chaque unité de logement séparé à l'intérieur d'un bâtiment.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen détermine les objectifs à atteindre par la loi en projet. Le Conseil d'État estime que ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi de sorte qu'ils n'ont pas à être rappelés dans un article. Étant dépourvue de valeur normative, la disposition sous revue est, dès lors, à omettre et l'intitulé du chapitre 1^{er} est à reformuler en conséquence.

Article 2 (1^{er} selon le Conseil d'État)

Dans le cas où les auteurs du projet suivent le Conseil d'État dans son observation relative à la suppression de l'article 1^{er}, la phrase liminaire de l'article sous examen est également à reformuler. Aux yeux du Conseil d'État, l'article sous revue ne présente pas non plus une valeur normative propre en ce qu'il se borne à faire un résumé des mesures qu'il s'agit de mettre en œuvre afin de poursuivre les objectifs de la future loi. S'ajoute à cela que les mesures figurant à l'article sous revue sont exposées au dispositif du projet de loi sous examen (cf. articles 4, 7 et 9), de sorte que l'article sous examen fait double emploi avec les articles concernés et peut être supprimé.

Article 3 (2 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen comprend une série de définitions qui n'appellent pas d'observation particulière à part celle qui suit à propos du point 6^o.

Point 6^o

Pour ce qui est de la notion reprise au point 6^o, et à l'instar de l'observation formulée au même titre par la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de désigner l'Administration du cadastre et de la topographie par sa dénomination correcte et de remplacer à chaque reprise le terme « organisme » par celui d'« administration ».

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

L'objet de la disposition en projet est la détermination des finalités du traitement des données du RNBL. Le Conseil d'État suggère d'adapter l'intitulé ainsi que la phrase liminaire de la disposition en conséquence, étant donné qu'elle se réfère dans sa teneur projetée à la finalité du registre tout court. Bien que le Conseil d'État reconnaisse qu'en principe il n'est pas indiqué de prévoir une disposition spécifique lorsque les données et leur traitement prévus répondent aux missions que les différents acteurs se voient confiées par l'intermédiaire de la loi en projet, il résulte de l'analyse du projet

de texte soumis qu'il ne donne que peu de détails sur les missions de l'administration ainsi que sur celles des bourgmestres.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que les auteurs du texte ont omis de prévoir une autre finalité importante de traitement des données figurant au RNBL, à savoir celle de la détermination du débiteur d'impôt sur la non-occupation d'un logement. En effet, c'est le bourgmestre qui constate l'état de non-occupation d'un logement après interconnexion du RNBL et du registre national des personnes physiques tel que cela résulte de l'article 43, paragraphe 5, du projet de loi n° 8082 précité. Dès lors, le Conseil d'État suggère aux auteurs du texte de compléter la disposition sous avis en ce sens.

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Articles 6 et 7 (5 et 6 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 3, point 6°.

Article 8 (7 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État note que parmi les modalités d'exécution à déterminer par règlement grand-ducal, la disposition sous avis mentionne au point 5° la publication des données du RNBL. Le Conseil d'État tient à souligner que cette publication de données relève d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution. D'après la jurisprudence de la Cour constitutionnelle², l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige que dans ces matières « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi ». Il appartient donc à la loi de définir l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir réglementaire de publication des données prévu au point 5° avec une précision suffisante pour rendre le dispositif conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 8, point 5°, du projet de loi.

Le Conseil d'État renvoie, par ailleurs, quant à la question de l'accès au RNBL, dont les modalités doivent être fixées par règlement grand-ducal en vertu du même article 8, point 5°, du projet de loi, à ses observations et à son opposition formelle à l'endroit de l'article 16 du projet de loi.

Articles 9 à 14 (8 à 13 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

² Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 166 du 4 juin 2021 (Mém. A - n° 440 du 10 juin 2021).

Article 15 (14 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue comporte l'énumération des sources qui peuvent être utilisées pour la tenue et pour l'initialisation des RCBLs. Afin de garantir une meilleure lisibilité de la disposition, le Conseil d'État suggère d'inverser les paragraphes afin que le paragraphe 1^{er} porte sur l'initialisation et le paragraphe 2 sur la tenue des registres communaux.

Article 16 (15 selon le Conseil d'État)

La disposition sous revue réserve au paragraphe 1^{er} l'accès au RNBL « à toutes autorités administratives ». Au paragraphe 2, sont visées les « entités autres que celles énumérées au paragraphe 1^{er} ». À ce titre, le Conseil d'État donne³ à considérer que l'accès à des fichiers et la communication de données à des tiers constituent une ingérence dans la vie privée et partant, en vertu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution, une matière réservée à la loi formelle⁴. Dans ce cas, l'essentiel du cadrage normatif doit figurer dans la loi. La loi doit indiquer en particulier les bases de données auxquelles une autorité publique peut avoir accès ou dont une autorité publique peut se faire communiquer des données, tout comme les finalités de cet accès ou de cette communication. Partant, la disposition sous avis ne satisfaisant pas à ces exigences, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Articles 17 et 18 (16 et 17 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen a pour objet de charger l'administration du cadastre et de la topographie de la gestion du RNBL et de compléter en conséquence l'article 2 de la loi modifiée du 25 juillet 2002 portant réorganisation de l'administration du cadastre et de la topographie par une lettre k). Le Conseil d'État recommande d'insérer les termes « et la tenue » après les termes « la gestion ». En effet, en vertu de l'article 6 du projet de loi, l'Administration du cadastre et de la topographie n'est pas seulement en charge de la gestion du RNBL, mais également de la tenue dudit registre.

Article 20 (19 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue vise à compléter l'article 5, paragraphe 2, lettre e), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques par un tiret ayant la teneur suivante : « - l'identificateur du bâtiment et du logement au sens de l'article 13 de la loi du [xx] relative aux registres national et communaux des bâtiments et des logements ; ». Le Conseil d'État recommande de déterminer le bâtiment ou logement dont il s'agit et suggère à ce titre d'insérer les termes « dans lequel la personne physique a sa résidence habituelle ».

³ Avis n° 60.250 du Conseil d'État du 22 mars 2022 relatif à la proposition de loi relative aux investissements étrangers au Luxembourg

⁴ Avis n° 51.586 du Conseil d'État du 7 juin 2016 relatif au projet de loi portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (doc. parl. 6975⁵, p.4).

Articles 21 et 22 (20 et 21 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article 23 (22 selon le Conseil d'État)

En ce qui concerne la disposition sous revue, le Conseil d'État signale que le recours en annulation y prévu constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est en effet ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert et même contre les décisions qualifiées par les lois ou règlements de définitives ou en dernier ressort. Il est dès lors superfétatoire de prévoir dans un texte légal particulier un recours en annulation contre une décision administrative individuelle⁵.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il est signalé que pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ... Ceci vaut également pour les références à ces numéros. En outre, la référence à un premier point s'écrit sans l'ajout des lettres « er » en exposant. Partant, à titre d'exemple, il y a lieu d'écrire à l'article 9, alinéa 3 « points 1° à 3° ».

Il est signalé qu'il convient d'insérer systématiquement un point après le numéro d'article. À titre d'exemple, il y a lieu d'écrire « **Art. 13.** ».

Le Conseil d'État relève qu'il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article. Ainsi, à titre d'exemple, il y a lieu d'écrire « **Art. 18.** ».

Article 3

En ce qui concerne le point 7°, le Conseil d'État signale que la formule « le ou les » est à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Article 4

À l'intitulé d'article sous avis, il convient de remplacer le terme « au » par le terme « du ». Cette observation vaut également pour l'article 9.

Article 9

Il convient d'écrire à l'intitulé, « Finalités du registre communal ».

Article 15

Au paragraphe 2, point 1°, il est recommandé de supprimer les termes « , pour autant que disponibles » pour être superfétatoires.

⁵ Avis du Conseil d'État n° CE 53.553 du 9 juin 2020 sur le projet de loi relative au patrimoine culturel (doc. parl. n° 7473⁶), p. 14.

Article 18

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable. Il y a dès lors lieu d'écrire « 251 à 2 500 euros ».

Article 19

À l'intitulé de l'article sous examen, il faut supprimer le point final.

Article 20

À la lettre k), dans sa teneur proposée, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Article 21

À l'intitulé de l'article sous revue, il convient de remplacer le terme « pour » par le terme « à ».

Il convient de remplacer le terme « par » après le terme « prévues » par le terme « à », pour écrire « prévues à l'article 11, ».

Il y a lieu d'insérer le terme « présente » avant le terme « loi ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz