

Objet : Projet de loi n°6330 relatif 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 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale ;**
- 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales ;**
- 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1998 ;**
- 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003.**

Projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi relatif à l'identification des personnes physiques. (3883SBE)

*Saisine : Ministre déléguée à la Fonction publique
et à la Réforme administrative
(12 août 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques (ci après le « Projet de loi »), complété par le projet de règlement grand-ducal fixant les modalités d'application de la loi relatif à l'identification des personnes physiques (ci après le « Projet de règlement grand-ducal »), constitue une réforme majeure dans le paysage administratif luxembourgeois.

Au niveau communal, les « registres de la population », dont l'utilité est indiscutable mais qui connaissent des dysfonctionnements manifestes en raison d'une législation lacunaire et d'une multitude de règlements communaux divergents, vont être remplacés par les « registres communaux des personnes physiques ». Ces registres, distincts des registres de l'état civil, seront désormais régis par des règles de tenue et de fonctionnement identiques et gérés par le bourgmestre de chaque commune.

Au niveau national, l'actuel « répertoire général » des personnes, destiné à gérer le numéro d'identité communément appelé « numéro matricule » va être remplacé par le « registre national des personnes physiques » et sera géré principalement par le « Centre des technologies de l'information de l'Etat ». Ce registre national contiendra notamment les données provenant des registres communaux des personnes physiques et servira de base à la production de documents tels que documents de voyage, pièces d'identité, titres de séjour. Parmi les données contenues dans le registre national des personnes physiques, figurera le numéro matricule ou « numéro d'identification » qui sera désormais composé de treize chiffres, puisque deux « numéros de contrôle » seront ajoutés aux onze chiffres actuels - lesquels sont composés de la date de naissance de la personne physique et d'une plage séquentielle unique par date de naissance -.

La réforme administrative proposée porte seulement sur l'identification des personnes physiques et, en conséquence, n'entraîne pas l'abrogation totale de la législation actuellement applicable en la matière, laquelle couvre tant les personnes physiques que les personnes morales.

Il s'ensuit que le Projet de loi abroge (i) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale, l'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire ainsi que (ii) la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales étant précisé que pour cette dernière, l'abrogation ne vaut qu'à l'égard des personnes physiques.

De même, le Projet de règlement grand-ducal abroge uniquement à l'égard des personnes physiques :

- le règlement grand-ducal modifié du 7 juin 1979 déterminant les actes, documents et fichiers autorisés à utiliser le numéro d'identité des personnes physiques et morales,
- le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1987 fixant les modalités d'application de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales,
- le règlement grand-ducal du 13 février 2004 concernant l'accès et les modalités d'accès au répertoire général des personnes physiques et morales par les officiers publics et autres créateurs et exécuteurs d'actes translatifs de propriété immobilière ou de constitution d'hypothèque,
- l'article 1^{er} du règlement grand-ducal modifié du 22 juillet 2008 portant exécution de l'article 48-24 du Code d'instruction criminelle et de l'article 34-1 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Considérations générales

Le Projet de loi est le fruit de la fusion des projets de loi n°5949 et n°5950 - à propos desquels la Chambre de Commerce a formulé un avis en date du 17 mars 2009 - qui, à l'origine, traitaient séparément l'identification des personnes physiques, le registre national des personnes physiques et la carte d'identité d'une part, et les registres communaux des personnes physiques d'autre part, et qui ont été abandonnés par le Gouvernement suite aux vives critiques émises par le Conseil d'Etat dans ses avis n°48194 et 48195 y relatifs datés du 26 octobre 2010.

La Chambre de Commerce relève que le Conseil d'Etat a été largement suivi dans ses observations concernant la présente réforme et salue en cela le travail des auteurs qui, de manière générale, aboutit à l'élaboration (i) d'un Projet de loi unique cohérent plus à même de garantir une application harmonieuse de la réforme et une meilleure sécurité juridique ainsi que (ii) d'un Projet de règlement grand-ducal précisant les modalités d'exécution permettant d'avoir une vision globale de la réforme.

La Chambre de Commerce se félicite de l'abandon de l'idée d'une numération « non parlante » (ou aléatoire) concernant la structure du numéro d'identification, jugée disproportionnée et trop complexe à mettre en place d'un point de vue technique.

La Chambre de Commerce se félicite également du renforcement de la protection des données à caractère personnel qui se concrétise par la reconnaissance, au profit des personnes physiques qui seront identifiées, d'un droit de consultation et de rectification de leurs données ainsi que du droit de savoir qui les a consultées.

Toutefois, en dépit de ces améliorations notables, la Chambre de Commerce déplore que les personnes morales demeurent exclues de la réforme et que la protection des données personnelles des personnes physiques ne soit pas suffisamment garantie par les dispositions transitoires. Elle relève en outre d'importantes pierres d'achoppement dans la mise en œuvre pratique de la réforme estimant qu'une entrée en vigueur en deux temps du Projet de loi est à la fois dangereuse et irréaliste, que les modalités d'application de ce Projet de loi sont insuffisantes et que le maintien de toute réglementation communale concernant la tenue du registre communal crée une insécurité juridique.

Un champ d'application qui exclut les personnes morales

Alors que jusqu'à présent, l'identification des personnes physiques et celle des personnes morales sont régies par un texte commun - la loi du 30 mars 1979 précitée -, la Chambre de Commerce relève que le Projet de loi ne couvre pas les personnes morales et déplore que l'identification des personnes physiques et celle des personnes morales soient, dans le futur, appréhendées par deux législations distinctes.

La Chambre de Commerce réitère à cet égard la position défendue dans son précédent avis du 17 mars 2009 selon laquelle, pour les besoins d'une réforme complète, un projet de loi relatif à l'identification des personnes morales aurait dû à tout le moins voir le jour en même temps que le présent Projet de loi. Dans cette attente, la Chambre de Commerce estime que le maintien, même provisoire, de la loi du 30 mars 1979 précitée à l'égard des personnes morales crée une insécurité juridique, un accroissement de charge de travail pour les communes, et ne va pas dans le sens d'une simplification administrative, ni pour l'administration ni pour les administrés.

Des dispositions transitoires peu protectrices des données personnelles

Le **paragraphe (1) de l'article 50 du Projet de loi** dispose que :

« (1) Chaque personne physique figurant sur le répertoire général et un registre de la population reçoit d'office du ministre un extrait des données personnelles qui la concerne afin de vérifier leur exactitude.

L'extrait doit être contresigné par le destinataire et retourné au ministre, le cas échéant ensemble avec une demande de rectification de données, datés et signés par la personne concernée, son représentant légal ou son mandataire spécial.(...)

La personne qui n'exerce pas son droit de vérifier les données prévu à l'alinéa qui précède dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la réception de l'extrait de ses données, ne pourra demander la rectification de ses données que sur base de l'article 37. ».

Ce paragraphe suscite plusieurs interrogations du point de vue de la protection des données personnelles.

Si dans son principe, la finalité de cette disposition est louable et conforme à l'un des objectifs de la réforme - à savoir garantir au citoyen que les données personnelles collectées sur lui sont exactes - , la Chambre de Commerce se demande si l'objectif est totalement atteint puisque seules sont concernées les personnes physiques figurant sur le répertoire général et sur un registre de la population.

L'envoi d'un extrait concerne-t-il uniquement les personnes physiques figurant à la fois sur le répertoire général et un registre de la population tel que le libellé du **paragraphe (1), alinéa 1, de l'article 50 du Projet de loi** peut le laisser entendre ou bien est-ce une condition alternative? A cet égard, la Chambre de Commerce relève que l'article 35 du Projet de loi dispose que toute personne dont les données font l'objet d'une inscription sur le registre national ou communal a le droit de consulter et d'obtenir communication des données qui la concerne.

De même, puisque cette disposition ne vise que les personnes physiques figurant sur le répertoire général et sur un registre de la population, qu'en est-il a contrario des autres personnes qui sans figurer sur le répertoire général et un registre de la population sont néanmoins couvertes par les nouvelles dispositions du Projet de loi, à savoir les personnes figurant sur les banques de données tels que par exemple les travailleurs frontaliers qui sont affiliés auprès du Centre Commun de la Sécurité Sociale ?

Enfin, alors que les données d'une personne physique ne sont pas les mêmes auprès du registre de la population d'une part, et du répertoire général d'autre part, la Chambre de Commerce comprend du libellé du paragraphe (1), alinéa 1, de l'article 50 du Projet de loi qu'un seul extrait regroupant l'ensemble de ces données sera envoyé à chaque personne physique par le ministre. Ceci sous-entend donc qu'un transfert des données de chaque registre de la population sera réalisé vers le répertoire général, respectivement vers le ministre. La Chambre de Commerce se demande si, au lieu d'opérer un tel transfert de données, il ne serait pas plus opportun que le travail de vérification des données soit effectué en collaboration avec les communes et non pas seulement sous l'égide du ministre.

Par ailleurs, le **paragraphe (1), alinéa 2, de l'article 50 du projet de loi** reste silencieux sur le sort à réserver aux données figurant sur l'extrait qui n'aurait pas été contresigné et retourné au ministre par la personne physique concernée. Ces données devraient-elles être provisoirement inscrites au *registre d'attente* ? Si oui, sous quelles conditions devraient-elles aboutir à une inscription au *registre principal* ?

La Chambre de Commerce relève encore que le droit reconnu par le **paragraphe (1), alinéa 3, de l'article 50 du Projet de loi** de vérifier les données est enfermé dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la réception de l'extrait de ses données qui, à ses yeux, semble trop court et partant insuffisant à garantir une protection effective des données personnelles.

A titre liminaire, bien que l'article 50 du Projet de loi soit situé sous le chapitre 5, à la section 2 intitulée « Dispositions transitoires », la Chambre de Commerce se demande si cet article instaure à proprement parler des dispositions transitoires puisque l'obligation faite au ministre d'envoyer à chaque personne physique un extrait des données la concernant n'est encadrée par aucun délai. Or, la Chambre de Commerce est d'avis que le ministre, respectivement les administrations nationales et les communes, devraient se voir assigner des obligations précises (notamment vérification des données et transfert des données vers le

nouveau registre national) au cours d'une période déterminée à l'issue de laquelle le système informatique serait mis en place et parfaitement opérationnel.

Des dispositions abrogatoires occultant le sort des règlements communaux relatifs aux registres de la population

Si la mise en place du registre communal des personnes physiques impose à juste titre l'abrogation de la loi du 22 décembre 1886 précitée, la Chambre de Commerce s'étonne que l'**article 52 du Projet de loi** ne règle pas le sort des règlements communaux qui ont été adoptés par certaines communes pour régir la tenue de leur registre communal.

La Chambre de Commerce considère que le silence du Projet de loi sur ce point crée une insécurité juridique préjudiciable à l'efficacité de la réforme et relève que les commentaires des articles du Projet de loi ne sont pas plus rassurants puisque sous l'**article 17 du Projet de loi** – qui est relatif au registre communal des personnes physiques -, on peut lire que « *la tenue d'un tel registre ne pourra en principe plus être régie par une réglementation communale, à moins que les dispositions du règlement communal en question ne soient pas contraires à la présente loi et à ses règlements d'exécution* » : Or, la Chambre de Commerce est d'avis que le maintien d'une quelconque réglementation communale est contraire au but du Projet de loi qui, toujours selon les commentaires sous l'article 17 du Projet de loi, est « *d'introduire des registres tenus de manière identiques dans tout le Grand-Duché de Luxembourg* ».

En tout état de cause, à défaut d'abrogation de ces règlements communaux, la Chambre de Commerce se demande qui aurait compétence pour apprécier si tel règlement communal est ou non conforme aux nouvelles dispositions ? S'agirait-il du bourgmestre ? du ministre ? La Chambre de Commerce estime partant nécessaire que le Projet de loi garantisse qu'au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives, ces règlements communaux seront abrogés.

Des dispositions abrogatoires qui n'en sont pas

L'**article 51 du Projet de loi** indique que « *L'arrêté grand-ducal du 30 août 1939 portant introduction de la carte d'identité obligatoire est abrogé. Toutefois les cartes d'identité délivrées en application de cet arrêté grand-ducal restent valables jusqu'à leur expiration.* »

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il serait plus adéquat de placer la seconde phrase de cet article sous la section 5 du chapitre 1^{er} du Projet de loi consacré à la carte d'identité, dans la mesure où il ne s'agit pas à proprement parler d'une disposition abrogatoire.

Une entrée en vigueur en deux temps dangereuse et, en tout état de cause, irréaliste

L'**article 53 du Projet de loi** organise une entrée en vigueur de la réforme en deux temps en prévoyant que les sections 3 et 4 du chapitre 1^{er}, relatives au registre national des personnes physiques (ci-après « RNPP ») et à la commission du registre national, entreront en vigueur un mois après leur publication au Mémorial et que les autres dispositions entreront, quant à elles, en vigueur treize mois après cette même publication. Ceci a pour conséquence directe que les dispositions relatives au registre national des personnes physiques seront applicables immédiatement alors que celles relatives au registre communal des personnes physiques (ci-après « RCPP ») ne le seront que treize mois plus tard.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la pertinence d'une entrée en vigueur de la réforme en deux temps alors que le RNPP et le RCPP sont indissociablement liés et que la mise en place du premier ne peut pas se faire sans celle du second. La Chambre de Commerce est partant d'avis que l'entrée en vigueur des deux registres doit être concomitante tout en soulignant qu'à défaut, il n'y aurait plus aucun intérêt à avoir fusionné les deux projets de loi antérieurs.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce considère qu'il est tout à fait irréaliste de prévoir que le RNPP puisse être fonctionnel dans un délai d'un mois suivant la publication de la loi au Mémorial et plaide en faveur d'une entrée en vigueur décalée de l'ensemble des nouvelles dispositions, donc dans un délai de treize mois au minimum, respectivement tout autre délai supérieur réaliste à déterminer de manière à garantir que les RCPP auront été mis en place, que l'ensemble des données personnelles de ces RCPP auront été transférées vers le RNPP, mais également que le nouveau numéro d'identification (numéro matricule) à treize chiffres aura été attribué à chaque personne physique concernée.

Des modalités d'application insuffisantes

La Chambre de Commerce salue le fait que les auteurs aient complété le Projet de loi par un Projet de règlement grand-ducal qui, au vœu de l'article 10 du Projet de loi, fixe la structure du numéro d'identification, le traitement des dates à indiquer dans le RNPP, l'agencement du RNPP ainsi que les modalités d'accès et de transmission des données du RNPP.

La Chambre de Commerce juge cependant ces modalités d'application insuffisantes et considère qu'il serait nécessaire de déterminer, dans le même temps, les modalités de fonctionnement de la commission du registre national, tel que le prévoit l'article 11 du Projet de loi ainsi que les modalités et critères relatifs à la conservation par les communes des pièces justificatives des données, tel que le prévoit l'article 34 alinéa 5 du Projet de loi, afin de permettre la mise en œuvre complète de la réforme administrative en matière d'identification des personnes physiques.

Enfin, s'agissant particulièrement des modalités d'accès et de transmission des données du registre national, prévues au chapitre 4 (articles 6 à 8) du Projet de règlement grand-ducal et visant à compléter les articles 7 et 41 du Projet de loi, la Chambre de Commerce relève que ces dispositions se limitent à prévoir que l'accès au registre national nécessitera l'accord du ministre sans régler le sort des autorisations d'accès dont disposent actuellement les diverses autorités, administrations ou organismes habilités et se demande dès lors si ces autorisations seront maintenues ou si, au contraire, de nouvelles demandes devront être introduites auprès du ministre compétent.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le présent Projet de loi et le présent Projet de règlement grand-ducal sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SBE/PPA