

Circulaire n° 2025-016

Circulaire

aux administrations communales,
aux offices sociaux

Objet : Inscription et radiation du registre communal – Interprétation et rappel des dispositions légales

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,
Madame la Présidente, Monsieur le Président,

La présente circulaire a pour objet (1) d'apporter quelques précisions quant à l'application des articles 22, 25 et 27 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ci-après « loi RNPP » et (2) de rappeler certaines dispositions de ladite loi.

Il me revient que des divergences d'interprétation persistent au niveau de certaines administrations communales et des offices sociaux quant aux dispositions prémentionnées, et tout particulièrement quant à l'article 25 relatif à l'adresse de référence.

Soucieux de cette problématique qui peut engendrer des difficultés pour les personnes concernées, tant au niveau administratif que financier, il m'importe de vous apporter des lignes directrices quant à la mise en œuvre des règles y relatives.

La présente circulaire vise par conséquent une application uniforme des dispositions de la loi RNPP, dans l'intérêt de l'administré.

D'ailleurs, je me permets de rappeler que l'accord de coalition prévoit que « *Les dispositions concernant l'adresse de référence dans la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques seront révisées. Des précisions au niveau du texte législatif s'avèrent nécessaires afin de veiller à une application harmonieuse et cohérente de la loi par les communes et associations, et de garantir ainsi un traitement égalitaire des demandeurs d'une adresse de référence.* »¹.

¹ Accord de coalition 2023-2028, p. 84



1. Application des articles 22, 25 et 27 de la loi RNPP

1.1. Adresse de référence : mode de calcul de la durée présumée de présence des personnes dites « sans abri »

L'article 25, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dernière phrase de la loi RNPP prévoit qu'« *ils [les ressortissants Luxembourgeois et les ressortissants de l'Union européenne, qui répondent aux conditions de l'article 25, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase] sont inscrits à une adresse de référence s'ils sont présumés présents sur le territoire de la commune pendant une durée qui dépasse six mois sur une période de douze mois. »*

Cette phrase laisse une large marge d'interprétation quant au mode de calcul de la période des douze mois.

Deux cas se présentent :

- changement d'adresse : le demandeur quitte sa commune pour une autre où il effectue une demande d'inscription au registre principal en vue de l'obtention d'une adresse de référence ;
- entrée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg : le demandeur arrive au Luxembourg et se présente à la commune d'accueil pour effectuer sa demande d'inscription au registre principal en vue de l'obtention d'une adresse de référence ;

:

En attendant une clarification législative de ladite disposition et en se basant sur le commentaire des articles du projet de loi n°6330², il est préconisé d'adopter, dans tous les cas de figure, une interprétation large en faveur de l'administré au motif qu'on peut présumer la présence du demandeur de l'adresse de référence pendant 6 mois sur les 12 mois qui suivent la demande d'inscription au registre principal en vue de l'obtention d'une adresse de référence.

1.2. Radiation du registre communal : Mode de calcul de la condition de résidence

Il est prévu à l'**article 22, paragraphe 1^{er}, deuxième alinéa** de la loi RNPP que : « la personne qui pour des raisons autres que celles énumérées à l'article 23, *réside pour une durée de moins de six mois sur douze sur le territoire d'une commune, n'est pas inscrite ou maintenue sur le registre communal* ».

Face à différentes interprétations appliquées dans la pratique (l'année en cours ; l'année civile précédente ; 12 derniers mois), il est recommandé d'analyser la situation au moment où l'hypothèse

² Projet de loi n°6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques, page 31 : « *La présence des sans-abris sur le territoire est présumée. Cette présomption n'est pas irréfragable ; elle peut être renversée par la preuve contraire. Il sera certes difficile de vérifier de façon effective la présence des sans-abris pendant les 6 mois de l'année qu'ils devraient se trouver sur le territoire d'une commune. Mais il ne faut pas utiliser cet argument afin de tenir cette partie de la population à l'écart de l'action administrative.* ».



d'une éventuelle radiation se présente et de prendre en considération les 12 mois précédant cette démarche.

Une telle interprétation est également à considérer dans l'intérêt de l'administré.

1.3. Possibilité d'inscription au registre principal : Mode de calcul de la condition de résidence et d'affiliation

L'article 25, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^{ère} phrase de la loi RNPP prévoit que : « *Peuvent demander à être inscrits sur le registre principal les Luxembourgeois et, après une durée de résidence et d'affiliation à la sécurité sociale du Grand-Duché de Luxembourg de cinq années au moins, les citoyens de l'Union européenne ainsi que les ressortissants d'un des autres États parties à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle.* »

D'après les informations à ma disposition, le libellé de l'article aboutit à deux applications différentes par les autorités communales (avec ou sans périodes interrompues). A défaut de condition restrictive prévue limitant la durée des cinq années par des périodes continues et ininterrompues, il y a lieu de calculer la période des 5 années de façon à cumuler des périodes de résidence interrompues si les périodes de résidence et d'affiliation ne sont pas continues.

Par ailleurs, cette approche va dans l'intérêt de l'administré.

1.4. Communication entre les communes, offices sociaux et les associations ASFT³ : échange d'informations

Le rôle des différents acteurs visés par l'article 25 de la loi RNPP ainsi que l'échange d'informations quant à l'attribution de l'adresse de référence entre ces organes, feront l'objet de plus amples précisions lors d'une modification législative.

En vue d'un traitement efficient de la demande d'attribution d'une adresse de référence, un échange d'informations entre les organes concernés en collaboration avec l'administré doit avoir lieu.

Je me permets de citer un extrait de la circulaire n°3360 du 29 mars 2016⁴ relative à l'entrée en vigueur des registres communaux des personnes physiques (RCPP) :

« Si l'association ou l'office social donne son accord au demandeur de pouvoir bénéficier d'une adresse de référence, un certificat mentionnant cet accord est transmis à ce dernier.

Le demandeur doit ensuite se rendre avec ce certificat auprès de l'administration communale sur le territoire de laquelle se trouve l'adresse de référence et demander son inscription sur le RCPP.

(...)

L'agent communal est également tenu d'informer l'organisme, voire l'office social compétent dès qu'une personne a été inscrite sur le RCPP avec une adresse de référence. ».

³ Associations œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutiques conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998

⁴ Circulaire n°3360 du 29 mars 2016, page 6



2. Rappel de certaines dispositions de la loi RNPP

2.1. Adresse de référence : un droit non soumis à une condition de réussite du suivi social

Il m'est rapporté que certains offices sociaux conditionneraient la prolongation de l'adresse de référence en fonction de la réussite du suivi social d'une personne tel que par exemple la participation ou non aux mesures de l'office social respectivement l'octroi d'une adresse de référence en fonction des perspectives de réalisation d'un projet d'encadrement social avec cette personne.

Il y a lieu de rappeler que conformément à **l'article 25, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}**, qu'à partir du moment où les conditions de résidence et d'affiliation sont remplies, l'administré a un droit inconditionnel à une adresse de référence, quel que soit son suivi social a posteriori.

En cas de présomption de présence du demandeur sur le territoire de la commune pendant 6 mois sur une période de 12 mois, le citoyen devra être inscrit au registre principal avec comme adresse de référence, l'adresse d'une personne morale ASFT et à défaut, l'adresse de l'office social.

Ayant en charge la tenue du registre communal, l'administration communale est seule compétente pour prendre une décision relative à l'adresse de référence.

2.2. Refus d'inscription au registre principal / Radiation du registre principal / Transfert vers le registre d'attente : respect de la PANC

Je me permets d'attirer votre attention sur l'applicabilité des règles de la procédure administrative non contentieuse (ci-après PANC) en cas de refus d'inscription au registre principal et en cas de radiation du registre communal.

En effet, il m'a été rapporté que la problématique liée à l'adresse de référence ne se limite pas seulement à la vérification des conditions et des compétences d'attribution de l'adresse de référence exposées ci-avant (cf. point 1.), mais elle existe également lors de la prise d'une décision de refus d'inscription au registre principal et d'une radiation du registre principal.

A toutes fins utiles, je me permets de vous renvoyer aux circulaires n° 4062 du 15 juillet 2022⁵ et n° 619 du 17 octobre 1979 relatives à la PANC.

⁵ Relative à 1. L'indication des voies de droit refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits et 2. Article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979



a) Refus d'inscription au registre principal :

Le refus d'inscription au registre principal, pris sur base de l'article 25 de la loi RNPP, est à considérer comme une décision administrative individuelle⁶.

Je tiens à rappeler qu'en vertu de l'**article 6 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979** relatif à la PANC : « *Toute décision administrative doit se baser sur des motifs légaux.*

La décision doit formellement indiquer les motifs par l'énoncé au moins sommaire de la cause juridique qui lui sert de fondement et des circonstances de fait à sa base, lorsqu'elle :

- *refuse de faire droit à la demande de l'intéressé ;*
- *révoque ou modifie une décision antérieure, sauf si elle intervient à la demande de l'intéressé et qu'elle y fait droit ; (...)* ».

Par ailleurs, l'**article 14** dudit règlement grand-ducal relatif à la PANC prévoit que : « *Les décisions administratives refusant de faire droit, en tout ou en partie, aux requêtes des parties ou révoquant ou modifiant d'office une décision ayant créé ou reconnu des droits doivent indiquer les voies de recours ouvertes contre elles, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.* ».

Il résulte des articles susmentionnés qu'une décision de refus d'inscription au registre principal doit être écrite, motivée et contenir les voies de recours.

En ce qui concerne ces dernières, nous vous recommandons d'insérer, dans vos décisions de refus d'inscription au registre principal, le texte suivant :

« *Un **recours contentieux** contre la présente décision peut être introduit devant le tribunal administratif. Ce recours doit être intenté par requête signée d'un avocat inscrit à la liste I des tableaux dressés par les conseils des Ordres des avocats dans les trois mois à compter de la notification de la présente.*

*Dans le même délai, un **recours gracieux** peut être formé par écrit au bourgmestre de la commune de [nom de la commune] ou le cas échéant, à l'agent délégué. Dans ce cas, le délai pour introduire le recours contentieux est suspendu. Si dans les trois mois à compter de l'introduction du recours gracieux une nouvelle décision intervient ou si aucune décision n'intervient, un nouveau délai de trois mois pour introduire le recours contentieux devant le tribunal administratif commence à courir.*

*Une **réclamation** peut être introduite auprès du Médiateur – Ombudsman. Veuillez noter que cette réclamation n'interrompt ni ne suspend les délais légaux des recours gracieux et contentieux. Le médiateur ne peut pas modifier la décision prise, mais peut intervenir auprès de l'autorité compétente afin d'essayer de trouver un arrangement.* »

⁶ Article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse : « *Les règles établies par le règlement grand-ducal visé à l'article premier s'appliquent à toutes les décisions administratives individuelles pour lesquelles un texte particulier n'organise pas une procédure spéciale présentant au moins des garanties équivalentes pour l'administré.* »



b) Radiation du registre principal :

i) non-respect de l'obligation de présentation⁷

La décision de radiation prise par le bourgmestre sur base de **l'article 31, paragraphe 1^{er}, point f⁸** de la loi RNPP doit également être prise dans le respect des règles de la PANC.

En cas de non-respect de l'obligation de présentation prévue à l'article 25, et avant que la décision de radiation du registre principal ne soit prise, il y a lieu d'appliquer **l'article 9** du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la PANC.

En effet, je vous rappelle que l'article 9 précité dispose que : « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne.

L'obligation d'informer la partie concernée n'existe que pour autant que l'autorité compétente est à même de connaître son adresse. Les notifications sont valablement faites à l'adresse indiquée par la partie ou résultant de déclarations officielles. ».

Tel que déjà indiqué dans la circulaire n° 4062 du 15 juillet 2022⁹ relative à la PANC, l'administration communale doit, dans la lettre d'information, rendre l'administré spécialement attentif sur sa possibilité de demander d'être entendu.

La décision de radiation, étant de nature à affecter les intérêts de l'administré, est partant soumise à la procédure contradictoire pour assurer le respect des droits de la défense¹⁰. La procédure contradictoire comporte d'abord l'information de l'ouverture d'une procédure et ensuite la possibilité pour l'administré de présenter ses observations écrites ou orales dans un délai d'au moins huit jours.

ii) non-présence sur le territoire de la commune

La décision de radiation prise par le bourgmestre ou l'agent délégué sur base de **l'article 31, paragraphe 1^{er}, point e)** de la loi RNPP doit également être prise dans le respect des règles des **articles 9 et 14** du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la PANC.

⁷ Article 25, paragraphe 1, alinéa 4

⁸ Article l'article 31, paragraphe (1), point f) de la loi RNPP : « en cas de non-respect de l'obligation de présentation prévue à l'article 25 ; »

⁹ Circulaire n° 4062 du 15 juillet 2022, page 3

¹⁰ Travaux parlementaires n° 2209, pages 2431-2432



Partant, en cas d'absence du territoire de la commune **dépassant six mois** sur douze constatée dans le cadre de l'article 25 de la loi RNPP, une radiation peut être prise par le bourgmestre ou l'agent délégué.

c) Transfert du registre principal vers le registre d'attente : vérification de la réalité de la résidence habituelle

Outre la procédure de radiation du registre principal, l'administration communale a la possibilité, conformément à l'article 31, paragraphe 2, point b¹¹ de la loi RNPP, de procéder à la radiation du registre principal en faveur d'une inscription sur le registre d'attente.

L'article 27, paragraphe 1^{er}, point b, dispose que sont inscrits sur le registre d'attente : « *les personnes dont la réalité ou la continuité de la résidence habituelle déclarée est soumise à une vérification conformément à l'article 22, paragraphe 2 ;* ».

En cas de doute sur la réalité de l'existence de l'administré à l'adresse indiquée, le bourgmestre ou l'agent délégué inscrit, sur base de l'**article 22, paragraphe 2**, la personne concernée sur le registre d'attente et lui demande de prouver les faits remis en question.

L'autorité communale informera la partie concernée de son intention de procéder à une éventuelle radiation, le tout dans le respect de l'**article 9** du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la PANC.

A défaut de preuve suffisante, le bourgmestre ou l'agent délégué, a la faculté de faire appel à la Police grand-ducale qui effectuera une enquête et établira un rapport conformément à l'article 22, paragraphe 2, alinéa 4 de la loi RNPP.

Toute décision prise par la suite devra faire l'objet d'une notification à l'administré. Et les décisions de maintien au registre d'attente ainsi que de radiation du registre communal devront être motivées conformément à l'article 22, paragraphe 2, alinéas 8 et 9 de la loi RNPP.

Par ailleurs, les décisions de maintien au registre d'attente ainsi que de radiation du registre communal doivent respecter les règles prévues aux **articles 6 et 14** du règlement grand-ducal précité. Elles devront être motivées et contenir plusieurs éléments d'informations dont les voies de recours (plus de précisions au point 2.2. a de la présente circulaire).

2.3. Inscription au registre principal :

a) Accord du propriétaire

Il s'avère que certaines administrations exigent encore de manière systématique l'accord du propriétaire pour pouvoir accepter l'inscription au registre principal d'un locataire à l'adresse déclarée.

Cependant, il m'importe de rappeler qu'en cas de doute sur la réalité de l'existence d'une résidence habituelle, l'article 22, paragraphe 2, alinéas 2 et 3 de la loi RNPP prévoient que : « *La preuve de la résidence habituelle peut être établie sur base de tous les documents émanant d'un service public ou*

¹¹ Article 31, paragraphe (2), point b) : (...) « *en cas de décision en faveur d'une inscription sur le registre d'attente prise par le bourgmestre ou l'agent délégué dans le cadre de l'article 22, paragraphe 2* »



des mentions figurant dans les registres, documents, bordereaux imposés par la loi ou consacrés par l'usage et régulièrement tenus ou établis. ».

*La preuve de la résidence habituelle peut également être établie à partir **d'autres éléments, tels que** le lieu rejoint régulièrement après les occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, les consommations en énergie domestique, les frais de téléphone, le contrat de bail, l'accord du propriétaire ou de l'occupant du logement, la résidence habituelle du conjoint, du partenaire ou de tout autre membre de la famille. ».*

Il en découle une liste non exhaustive de moyens de preuve que l'administré peut présenter pour pouvoir établir la réalité de sa résidence habituelle sur le territoire de la commune.

L'octroi de l'inscription au registre principal conditionné par la seule preuve de l'accord du propriétaire est à considérer comme non-conforme à la disposition précitée.

Au-delà, je tiens à souligner que ce type d'exigence (accord du propriétaire) peut également, en pratique, aboutir à des situations d'abus dans les relations entre les locataires et les propriétaires. Ces derniers auraient une certaine mainmise pour influencer la décision de la commune. Il y a lieu de noter que les relations contractuelles entre le propriétaire et un locataire relèvent du droit civil et échappent à la compétence de l'administration communale.

Ainsi, du moment que les conditions d'octroi sont remplies, conformément à l'article 22 de la loi RNPP, l'administré doit être inscrit au registre principal.

b) Déclaration d'arrivée

Conformément à l'article 21(5) de la loi RNPP « *toute déclaration d'arrivée et de départ doit être signée par la personne qui y a procédé* ». Il en découle que la déclaration d'arrivée doit se faire en personne. Par conséquent, la demande d'inscription au registre communal ne peut pas être acceptée par voie téléphonique.

2.4. Registre d'attente et adresse de référence : distinction

Il m'est rapporté qu'en fonction des communes, les personnes qui habitent sur un camping sont, soit inscrites sur le registre d'attente¹², soit à une adresse de référence¹³.

Ce cas de figure relevant de l'article 27, paragraphe 1er, point a) de la loi RNPP, il y a lieu de procéder à une inscription au registre d'attente. Par ailleurs, il y a lieu de noter que la condition d'octroi d'une adresse de référence prévue à l'article 25, paragraphe 1er, alinéa 1^{er} de la loi précitée « qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle » ne serait pas remplie dans ce type de situation.

¹² Article 27, paragraphe 1, point a) de la loi RNPP

¹³ Article 25 de la loi RNPP



Afin d'éviter la confusion entre les deux notions, je me permets de rappeler que la distinction réside dans le fait que l'inscription au registre d'attente n'est permise que pour des situations temporaires et définies par la loi RNPP (article 27), alors que l'octroi d'une adresse de référence constitue une inscription au registre principal (article 25).

Néanmoins, à titre d'exception, il pourrait être envisagé que si les autorités compétentes font face à une situation où une personne vulnérable devrait être aidée et relogée par exemple sur un camping, la personne pourrait être inscrite à une adresse de référence.

Pour de plus amples explications, je vous renvoie à la circulaire n°3360 du 29 mars 2016, pages 5 à 8.

2.5. Inscription de colocataires : Rappel

Afin de dissiper des questions persistantes en matière de colocation, je vous renvoie à la question parlementaire n°2410 du 17 juin 2020 au sujet de la cohabitation, et plus précisément aux pages 3 à 4 relatives à la colocation.

La « colocation », notion distincte de celle de la « cohabitation », de la « sous-location » ou encore de la « location à baux multiples de logements ou chambres d'un immeuble ou partie d'immeubles », est définie comme étant « *la location par plusieurs locataires [appelés « colocataires »] d'un même logement par le biais d'un contrat de bail unique dans lequel les locataires sont solidairement tenus au regard de leurs obligations vis-à-vis du bailleur* »¹⁴, et ce afin de permettre tant aux locataires qu'au bailleur de bénéficier des avantages résultant d'un tel type de location.

Les colocataires ne constituent pas automatiquement une « communauté domestique » ou « un ménage ». De plus, comme la colocation est un concept distinct de celui de la « location à baux multiples des chambres d'un même logement », il n'y aura, en la matière, pas d'obligation de déclaration préalable au bourgmestre d'une mise en location de chambres aux logements loués.

Pour toute question ayant trait à la présente circulaire, vous pouvez vous adresser :

Hotline de la direction des
affaires générales

tél. 247-74655

affaires.generales.dac@mai.etat.lu

¹⁴ Réponse commune de Madame la Ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, et de Monsieur le Ministre du Logement, Henri Kox, à la question parlementaire n°2410 au sujet de la cohabitation.



Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'assurance de ma parfaite considération.

Le Ministre des Affaires intérieures,



Léon Gloden

Annexes :

- Circulaire n° 3360 du 29 mars 2016 relative à l'entrée en vigueur des registres communaux des personnes physiques (RCPP) ;
- Circulaire n°4062 du 15 juillet 2022 relative à la PANC ;
- Question parlementaire n°2410 du 17 juin 2020 concernant la réglementation de la cohabitation

