

Projet de loi

1° modifiant :

a) le Code civil ;

b) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; et

2° abrogeant la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

Avis du Conseil d'État

(30 novembre 2021)

Par dépêche du 31 août 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur et la ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés par extraits des lois que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était encore informé par la ministre de l'Intérieur et la ministre de la Justice que « le projet de loi en question n'a pas d'impact sur le budget de l'État ».

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 23 novembre 2021.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et des autorités judiciaires concernées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon ses auteurs, le projet de loi sous avis poursuit un objectif double : d'un côté il entend permettre à l'avenir la célébration de mariages ou de partenariats civils dans d'autres lieux que la maison communale et, d'un autre côté, il entend modifier les dispositions légales concernant le remplacement de l'officier de l'état civil et la délégation de ses fonctions à un autre élu de la commune.

Le premier objectif reprend pour l'essentiel les dispositions qui ont été introduites à titre de dispositions temporaires par la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie

Covid-19¹. Il s'agit d'entériner ces dispositions temporaires, en leur conférant un caractère « définitif » par l'insertion de modifications à l'endroit de l'article 75 du Code civil, tout en allant au-delà de ces dispositions temporaires.

Le second objectif, toujours selon les auteurs du projet sous avis, s'inspirerait de propositions faites par le Conseil d'État dans son avis du 2 juillet 2013 relatif à la proposition de loi 6546 ayant pour objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale ») pour permettre, selon les auteurs de la proposition, aux futurs mariés de choisir eux-mêmes leur officier d'état civil.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Les modifications proposées, respectivement, par l'article 1^{er} du projet de loi sous avis à l'article 63, paragraphe 1^{er}, du Code civil et par l'article 2 à l'article 64, alinéa 1^{er}, du même code, sont des conséquences directes de la modification proposée par l'article 3 à l'article 75 du Code civil, et n'appellent pas d'observation spécifique, sauf sur un point relatif à l'obligation introduite à l'article 64, alinéa 1^{er}, du Code civil, de devoir afficher le projet de mariage, outre à la maison commune, également au lieu de célébration du mariage, si celui-ci est différent de la maison communale.

Le commentaire de la disposition est muet sur les raisons de cet ajout. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la plus-value de cette double publication et note que le code civil français ne prévoit pas cette affiche supplémentaire, alors que, tel que l'expliquent les auteurs dans leur exposé des motifs, l'article 2121-30-1 du code général des collectivités territoriales français consacre la possibilité, pour le maire, d'affecter à la célébration de mariages tout bâtiment communal autre que celui de la maison commune, situé sur le territoire de la commune. Il propose de suivre le modèle français dans son intégralité sur ce point et de faire abstraction de cette obligation de double affichage.

Article 3

L'article 3 du projet de loi sous avis modifie l'article 75 du Code civil sur trois points, qui peuvent cependant être regroupés sous deux points.

Le point 1^o concerne l'alinéa 1^{er} de l'article 75 du Code civil, les termes « procède à la célébration du mariage » y étant insérés à la suite de ceux de « dans la maison commune ». Le Conseil d'État note que cet ajout, sans avoir de plus-value normative, aligne le texte luxembourgeois sur les dispositions correspondantes en droit belge et en droit français.

Le point 2^o pérennise la possibilité, déjà introduite par le règlement grand-ducal du 4 mai 2020 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil et repris par la loi précitée du 24 juin 2020, que le projet de loi sous avis entend abroger, de permettre la célébration du mariage dans un lieu

¹ Mém. A 526 du 24 juin 2020, doc. parl. 7577. Cette loi a déjà pris la relève du règlement grand-ducal du 4 mai 2020 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil (Mém. A 357 du 4 mai 2020), règlement grand-ducal pris sur base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

différent de la maison commune, tandis que le point 3° reprend cette modification au nouvel alinéa 3 du même article 75.

Cette approche, en-dehors de tout contexte de pandémie, constitue un changement majeur dans l'approche de la célébration officielle du mariage dit « civil », mais qui correspond à l'évolution de la législation, notamment, française et belge. Les règles mises en place tant pour le choix des lieux affectés à la célébration des mariages que pour la publicité de ces mariages sont de nature à répondre aux conditions de publicité et de solennité de cet acte, de telle sorte que le principe de la modification proposée n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Pour ce qui est du choix opéré par les auteurs du projet de loi de conférer dorénavant au conseil communal la compétence pour désigner les lieux alternatifs, alors que la loi précitée du 24 juin 2020 avait confié cette compétence au collège des bourgmestre et échevins, le Conseil d'État y reviendra à l'occasion de ses observations relatives à l'article 4.

Article 4

L'article sous examen prévoit d'insérer un nouvel article *29bis* dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, permettant au conseil communal d'affecter à la célébration de mariages tout bien immeuble, autre que celui de la maison commune, qui répond à un certain nombre de conditions précisées au même article *29bis*. La loi précitée du 24 juin 2020 prévoit, quant à elle, que le collège des bourgmestre et échevins peut, avec l'approbation du ministre de l'Intérieur, déterminer l'édifice de célébration autre que la maison communale, qui doit être affecté à un service public communal.

Le projet de loi sous avis donne ainsi dorénavant compétence au conseil communal, et non plus au collège des bourgmestre et échevins, pour affecter un autre bien immeuble à la célébration des mariages.

Le Conseil d'État renvoie à son avis du 19 mai 2020 relatif au projet de loi n° 7577 précité. Il y avait relevé que « l'administration des propriétés de la commune ressortit de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 57, point 7°, de la loi communale précitée. Dans cette logique, il reviendrait au collège échevinal de désigner, en cas de besoin, à l'officier de l'état civil un local alternatif pour la célébration des mariages, [...] ». Le Conseil d'État recommande que la compétence des bourgmestre et échevins soit maintenue.

Il y aurait lieu de remplacer, au paragraphe 1^{er} de l'article *29bis*, les termes « autre que celui de la maison commune » par ceux de « outre la maison commune », afin de clarifier que ladite maison communale reste le lieu où les mariages sont en principe célébrés.

Par ailleurs, le Conseil d'État demande à ce que les termes « En application de l'article 75 du Code civil, » soient supprimés, étant donné que l'article *29bis* ne constitue pas une disposition d'application de l'article 75 du Code civil.

Articles 5 à 7

Les articles 5 à 7 respectivement modifient, introduisent ou remplacent les articles 69, 69bis et 70 de la loi communale ayant trait à la qualité d'officier d'état civil dont est revêtu le bourgmestre, au remplacement de ce dernier en cas d'empêchement, à la délégation exercée en cette qualité et, enfin, au rôle du secrétaire communal.

Ainsi que l'indiquent les auteurs du projet, ces articles reprennent des suggestions de texte que le Conseil d'État avait faites dans le cadre de son avis rendu le 2 juillet 2013 sur la proposition de loi n° 6546 déposée le 27 février 2013 par les députés Xavier Bettel et Jean-Pierre Klein et « ayant pour objet de modifier la loi communale du 13 décembre 1988 ».

Les auteurs du projet sous avis étendent les dispositions proposées au-delà de la célébration du mariage pour y inclure la réception de partenariats au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, qui ne sont toutefois pas à considérer comme des actes d'état civil au sens du Code civil, mais ne sont que le constat officiel par l'officier d'état civil de la volonté des partenaires de vivre en commun.

Le Conseil d'État tient à rappeler que la modification proposée aura pour effet de transformer la nature de la délégation ainsi effectuée par le bourgmestre : de délégation de pouvoir, elle se muera en simple délégation de signature.

Le Conseil d'État n'a pas d'autre observation à formuler.

Article 8

Le Conseil d'État signale que, si la loi en projet entre en vigueur après le 31 décembre 2021, la disposition sous examen est à écarter, sauf si le législateur prévoit de maintenir en vigueur la loi précitée du 24 juin 2020 au-delà du 31 décembre 2021 en adoptant une nouvelle loi à cet effet.

Au vu de l'article 10 de la loi en projet, qui prévoit l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022, l'article 8 est à supprimer, les articles subséquents étant à renuméroter.

Article 9

L'article sous examen contient une disposition transitoire, visant à maintenir applicables pendant un mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi en projet les délibérations prises par le collège des bourgmestre et échevins en vertu de la loi précitée du 24 juin 2020.

Cette disposition appelle les réflexions suivantes.

Se pose la question de savoir s'il appartient au législateur de maintenir en vigueur des délibérations prises par le collège des bourgmestre et échevins, notamment au regard de l'autonomie communale inscrite à l'article 107, paragraphe 1^{er}, de la Constitution.

La situation est, du moins en partie, comparable, même si elle n'est pas identique, avec celle des règlements grand-ducaux. Une disposition légale prévoyant le maintien en vigueur de règlements pris sur base d'une loi que le législateur entend abroger pourrait être interprétée « comme équivalent à une ratification et conférant ainsi à ces mesures le caractère de véritables lois qui échapperaient au contrôle juridictionnel de leur constitutionnalité », sauf à admettre que, dans le cas des délibérations précitées, il s'agisse d'un acte réglementaire à caractère général.

Un autre problème se poserait si le législateur maintenait, aux articles 3 et 4 du projet de loi, la compétence du conseil communal pour désigner les autres lieux de célébration de mariages. Quid si le conseil communal prend la décision d'affecter à la célébration de mariages un ou plusieurs immeubles endéans la période transitoire et que cette décision se trouve être en contradiction avec une délibération prise antérieurement par le collège des bourgmestre et échevins sous l'égide de la loi précitée du 24 juin 2020 ?

Afin de pallier ces difficultés, le Conseil d'État propose, outre le maintien de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, d'ajouter le terme « maximale » après celui de « période » à la disposition sous examen.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

Le terme « et » *in fine* du point 1°, lettre b), est à supprimer, car superfétatoire.

Article 1^{er}

Le terme « de » est à faire précéder les guillemets ouvrants, pour écrire « ceux de « ~~de~~ la maison commune » ».

Article 2

Il y a lieu de remplacer les termes « du Code civil » par les termes « du même code » et le terme « de » est à ajouter après les termes « de ceux ». Cette dernière observation vaut également pour l'article 3, point 1°.

Article 3

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire le terme « code » avec une lettre initiale minuscule.

Au point 2°, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Il est ajouté à la suite de l'alinéa 1^{er} un nouvel alinéa 2 avec la teneur suivante : ».

Le point 3° est à libeller de la manière suivante :

« 3° À l'alinéa 2 ancien, devenu l'alinéa 3, l'avant-dernière phrase est complétée par les termes « ou des autres lieux désignés par le conseil communal ».

Article 4

À l'article 29*bis* nouveau, paragraphe 2, il convient de supprimer la virgule à la suite du terme « mariages ».

Toujours au paragraphe 2, il y a lieu d'entourer les termes « le cas échéant » de virgules et d'écrire « sont soumis ».

Article 6

La phrase liminaire est à libeller comme suit :

« **Art. 6.** À la suite de l'article 69 de la même loi, il est inséré un article 69*bis* nouveau avec la teneur suivante : ».

Article 7

Aux points 1° et 2°, il y a lieu d'écrire respectivement « À l'alinéa 1^{er} » et « À l'alinéa 2 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 30 novembre 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Patrick Santer