

Projet de loi

portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil

Avis du Conseil d'État

(19 mai 2020)

Par dépêche du 4 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré conjointement par la ministre de la Justice et la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique et une fiche d'évaluation d'impact.

La lettre de saisine indiquait que le projet de loi n'aurait pas d'impact sur le budget de l'État.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement dans les meilleurs délais était demandé, étant donné que les dispositions visées dans le projet de loi font partie des mesures prises par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Considérations générales

La loi en projet vise, d'après l'exposé des motifs, à « prévoir une dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil, et ce afin que l'officier de l'état civil puisse célébrer le mariage dans un édifice communal autre que la maison communale » et ceci en raison « des impératifs de santé publique en relation avec la pandémie du virus COVID-19 », desquels impératifs il « résulte que l'organisation des cérémonies de mariages dans la maison communale pose problème à un certain nombre de communes ».

Toujours d'après l'exposé des motifs :

« Cette dérogation est d'application :

- pendant la durée de l'état de crise : par le biais du projet de règlement grand-ducal portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil
- et pendant les douze mois suivant la fin de l'état de crise : par le présent projet de loi. »

Le Conseil d'État note que l'article unique de la loi en projet est repris en substance de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 4 mai 2020 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil¹, pris sur la base de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.

¹ Mém. A- n° 357 du 4 mai 2020.

Le Conseil d'État rappelle que l'adoption, pendant la période de crise, d'une loi dans une matière et sur les points visés par un règlement grand-ducal fondé sur l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution prive les dispositions réglementaires de leur fondement constitutionnel. Dans cet ordre d'idées, afin d'éviter un retour nécessaire mais non souhaité au dispositif légal auquel la loi en projet entend déroger, le Conseil d'État considère que l'application du nouveau texte doit être immédiate et ne saurait, par conséquent, être différée.

Par ailleurs, afin de clarifier que les dispositions figurant actuellement au règlement grand-ducal précité du 4 mai 2020 figurent dorénavant dans la loi en projet et ne relèvent plus de ce règlement grand-ducal, le Conseil d'État demande que, concomitamment à l'entrée en vigueur de la loi en projet, le règlement grand-ducal précité du 4 mai 2020 soit formellement abrogé².

En outre, pour le Conseil d'État, la loi en projet, qui est liée à la crise pandémique de Covid-19, aura un caractère à la fois exceptionnel et transitoire. Les mesures qu'elle contient ne sont pas pérennes, mais disparaîtront avec la sortie de vigueur de la loi en projet pour alors faire place au retour à la législation légale à laquelle ce projet entend temporairement déroger.

Examen de l'article unique

Article unique

L'objet principal de l'article sous revue consiste à autoriser temporairement l'officier de l'état civil à procéder à la célébration des mariages en dehors de la maison communale, ceci par dérogation à l'article 75 du Code civil.

Les mariages qui ne sont pas célébrés dans la maison communale doivent être célébrés d'après l'article sous revue dans un « édifice communal autre que la maison communale, déterminé par le conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur ». De plus, les futurs mariés disposent-ils du choix de demander à l'officier de l'état civil de célébrer leur mariage dans la maison communale ou bien dans un lieu alternatif de célébration.

En ce qui concerne ces nouvelles mesures, le Conseil d'État relève qu'elles ne s'inscrivent pas dans la logique du système actuellement en vigueur.

L'article 75, alinéa 2, du Code civil connaît en effet déjà des dérogations au principe d'après lequel les mariages sont célébrés dans la maison communale. Il s'agit, d'une part, des « cas d'empêchement grave » et, d'autre part, du cas « de péril imminent de mort de l'un des futurs conjoints ». Dans les deux cas, l'officier de l'état civil peut célébrer le mariage hors de la maison commune, et mention du lieu de célébration doit être faite dans l'acte de mariage. Dans le premier cas, l'officier de l'état civil est requis par le procureur d'État du lieu du mariage « de se transporter au domicile ou à la résidence de l'une des parties pour célébrer le mariage ». Dans le deuxième cas, l'officier de l'état civil peut, de sa propre initiative,

² Avis du Conseil d'État n° 60.186 du 5 mai 2020 relatif au projet de loi portant prorogation des mesures concernant la tenue de réunions dans les sociétés et dans les autres personnes morales (doc. parl. n° 7566³).

« avant toute réquisition ou autorisation du procureur d'État », célébrer le mariage en dehors de la maison communale, mais doit ensuite « dans le plus bref délai, faire part de la nécessité de cette célébration, hors de la maison commune » au procureur d'État.

Le Conseil d'État est d'avis que l'autorisation à conférer à l'officier de l'état civil de célébrer les mariages dans un local en dehors de la maison communale, doit rester de la compétence exclusive du procureur d'État. Pour la durée de l'état de crise et de la période subséquente qui en reste affectée d'un point de vue sanitaire, le Conseil d'État pourrait concevoir l'instauration d'un régime légal permettant au procureur d'État d'autoriser dans une commune donnée, de manière générale et pour une durée déterminée, le transfert de la célébration de tous les mariages dans un local de célébration permettant de respecter les consignes sanitaires. Le local en question, dépendant d'un édifice affecté à un service communal, serait à désigner par l'autorité communale compétente. Les autorisations générales à accorder par le procureur d'État pourraient être renouvelées en cas de besoin.

Dans ce contexte, il est encore à noter que dans l'état actuel du droit, ni le conseil communal ni le ministre de l'Intérieur n'ont une compétence directe en matière d'état civil, toutes les questions d'état civil étant du ressort des autorités judiciaires. Le bourgmestre est de droit officier de l'état civil dans sa commune, conformément à l'article 69 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Dans l'exercice des fonctions d'officier de l'état civil, il n'est pas soumis à la surveillance du conseil communal. Le Conseil d'État donne encore à considérer 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, la célébration des mariages dans ce local étant soumise à autorisation du procureur d'État, comme il vient d'être dit plus haut.

Dans un autre ordre d'idées, le Conseil d'État est encore d'avis qu'il n'appartient pas aux futurs époux d'intervenir dans la détermination du local de célébration de leur mariage. Ou bien le local des mariages de la maison communale permet de respecter les consignes sanitaires, notamment de distanciation sociale, ou bien elle ne permet pas le respect de ces consignes. Dans le premier cas, il n'y a aucune nécessité de changer de local de célébration. Dans le second cas, la célébration du mariage dans un autre local s'impose en raison de critères objectifs, indépendamment de la volonté subjective des futurs époux.

Quant à la terminologie utilisée, le Conseil d'État est à se demander ce qu'il faut entendre par « édifice communal ». S'agit-il d'un édifice appartenant en propriété à une commune ou suffit-il que l'édifice en question soit affecté à un service public communal, indépendamment de la question de la propriété ?

Un autre volet qui est traité par l'article sous revue consiste à déterminer l'entrée en et la sortie de vigueur des mesures dérogatoires à l'article 75 du

Code civil. Le Conseil d'État demande de consacrer à ces règles un article à part, en s'inspirant éventuellement des projets de loi n^{os} 7568³ et 7571⁴.

En renvoyant aux considérations générales, il rappelle que l'application des dispositions dérogatoires à l'article 75 du Code civil doit être immédiate.

Le Conseil d'État peut comprendre la volonté des auteurs de maintenir en vigueur le régime dérogatoire à l'article 75 du Code civil pendant une certaine durée, au-delà de la fin de l'état de crise proprement dit, puisqu'il est à prévoir que la fin de la pandémie de Covid-19 ne coïncide pas avec la fin de l'état de crise proprement dit et qu'il importe dès lors de garantir la célébration des mariages dans des conditions permettant le respect des consignes sanitaires liées à la pandémie de Covid-19. Dans ce contexte, le Conseil d'État rappelle que le législateur peut évidemment à tout moment mettre fin au dispositif dérogatoire faisant l'objet du projet de loi sous avis et provoquer ainsi le retour à la législation à laquelle ce projet entend temporairement déroger. Si certains dispositifs introduits temporairement ont fait leurs preuves, il relèvera du choix du législateur de les consacrer de façon permanente.

Observations d'ordre légistique

Article unique

Il y a lieu de supprimer les guillemets entourant le texte de l'article unique sous examen.

À la fin de la première phrase, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « sous » par « avec », pour écrire « avec l'approbation du ministre de l'Intérieur ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 19 mai 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu

³ Projet de loi portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

⁴ Projet de loi portant introduction d'une mesure temporaire relative à l'application de l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.