

N° 7494²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI n° 7494**relatif aux registres de l'état civil et portant modification
du Livre I^{er}, titre II, du Code civil**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA JUSTICE

(16.12.2019)

La Commission de la Justice se compose de : M. Charles MARGUE, Président-Rapporteur; Mme Diane ADEHM, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Alex BODRY, Mme Stéphanie EMPAIN, MM. Franz Fayot ; Marc GOERGEN, Léon GLODEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

L'avant-projet de loi relatif à la réforme des registres de l'état civil a été présenté aux membres de la Commission de la Justice en date du 23 octobre 2019.

En date du 6 novembre 2019, Mme le Ministre de la Justice a procédé au dépôt du projet de loi sous rubrique.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 10 décembre 2019.

Lors de sa réunion du 11 décembre 2019, la Commission de la Justice a nommé M. Charles Margue Rapporteur du projet de loi sous rubrique. De plus, la commission parlementaire a procédé à un examen des articles dudit projet de loi et elle a analysé l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 11 décembre 2019, la Commission de la Justice a fait parvenir une missive au Conseil d'Etat, informant ce dernier de la suppression de l'article II du projet de loi.

En date du 16 décembre 2019, la Commission de la Justice a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi n°7494 vise à modifier certaines dispositions du livre I^{er}, titre II, du Code civil, en vue de moderniser la procédure de confection des registres de l'état civil constitués de feuilles mobiles.

Sont concernés les actes de l'état civil, qui constituent des actes instrumentaires à caractère authentique, ainsi que les actes d'indigénat, qui relèvent également des dispositions des articles 40 à 45 et 50 à 54 du Code civil.

L'état civil repose toujours, de par son fonctionnement et sa méthodologie, sur les principes mis en place sous la Révolution française. La matière a été régulièrement adaptée au cours du temps aux besoins et contraintes des temps modernes. Le projet de loi s'inscrit dans cette suite de réformes, telle que la loi du 1^{er} avril 1968 relative aux mentions marginales des actes de l'état civil, la loi du 16 mai 1975 portant modification de certaines dispositions des titres II et VIII du livre I^{er} du Code civil et la loi du 20 mars 1990 relative aux doubles des registres de l'état civil.

Avec la modernisation mise en œuvre en 2005, la forme protocolaire est abandonnée. Désormais, toutes les communes impriment les actes de l'état civil et d'indigénat sous forme de tableau et suivant un schéma unique. Est également abandonnée avec cette réforme, la pratique d'inscription de plusieurs actes sur une seule feuille de papier timbré et ce au profit de la rédaction d'un acte par feuille.

Depuis 2005, tous les actes de l'état civil sont inscrits sur des feuilles mobiles, à savoir sur des feuilles de papier timbré, dont les dimensions et la valeur sont fixées par la loi. Achetées par les communes auprès de l'Administration de l'Enregistrement, des Domaines et de la TVA en fin d'année pour l'année suivante, les feuilles mobiles sont cotées et paraphées par le président du tribunal d'arrondissement ou par le juge qui le remplace.

La même procédure est applicable aux feuilles mobiles supplémentaires achetées en cours d'année, si la quantité de la première commande s'avère insuffisante. Les feuilles mobiles ainsi cotées et paraphées sont distribuées par le service de l'état civil du greffe du tribunal d'arrondissement à toutes les communes, qui les stockent dans un endroit sécurisé en vue de leur utilisation. Ce système, destiné à l'origine à garantir la fiabilité des registres, requiert un travail de gestion important qui va croissant avec l'augmentation de la population.

A partir du double constat que la procédure actuelle est très contraignante et dans un souci de simplification administrative, le projet de loi n°7494 propose de moderniser ce système qui n'est ni conçu pour ni adapté aux grands volumes.

Le mécanisme simplifié proposé garantit la fiabilité des registres par l'instauration d'un contrôle *ex post*. Les actes seront obligatoirement numérotés suivant la méthode fixée par la loi. Le procès-verbal de clôture renseignera obligatoirement sur le nombre d'actes ainsi que sur le nombre et l'utilisation exactes des feuilles fournies. Les registres comprenant le procès-verbal de clôture seront transmis au greffe du tribunal d'arrondissement. Ils seront obligatoirement signés après clôture à la première et à la dernière feuille par le président du tribunal d'arrondissement ou par le juge qui le remplace.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat prend acte de la volonté des auteurs du projet de loi de moderniser la procédure de confection des registres de l'état civil constitués de feuilles mobiles. Il renvoie également à l'historique des différentes réformes antérieures qui ont été mises en place et fait un rappel du fonctionnement actuel d'inscription des actes sur des feuilles mobiles de papier timbré, de dimension dont la valeur et les caractéristiques sont fixées par la loi et qui sont cotées et paraphées par le président du tribunal d'arrondissement ou par le juge qui le remplace. Force est de constater que cette méthode qui est destinée à garantir la fiabilité des registres, requiert un travail de gestion important qui va croissant avec l'augmentation de la population.

Le Conseil d'Etat fait observer que le mécanisme simplifié, tel que proposé par le projet de loi sous rubrique, garantit la fiabilité des registres par l'instauration d'un contrôle *ex post*, comme il est prévu de numéroté les actes suivant la méthode fixée par la loi. Le procès-verbal de clôture renseignera obligatoirement sur le nombre d'actes ainsi que sur le nombre et l'utilisation exactes des feuilles fournies. Les registres comprenant le procès-verbal de clôture seront transmis au greffe du tribunal d'arrondissement. Ils seront obligatoirement signés après clôture à la première et à la dernière feuille par le président du tribunal d'arrondissement ou par le juge qui le remplace.

Quant au fond du projet de loi, le Conseil d'Etat marque son accord avec les modifications proposées au niveau du Code civil.

Quant à la modification de l'arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil, la Haute corporation estime que cet acte réglementaire « [...] s'apparente ainsi à un règlement grand-ducal » qui se fonde sur le Code civil, de sorte qu'il est renvoyé au principe du parallélisme de formes, ainsi qu'au principe de la séparation des pouvoirs. Il regarde d'un œil critique cette modification proposée et fait observer que « [l]e fait que le législateur modifie de manière formelle un règlement grand-ducal risque de méconnaître la prérogative du Grand-Duc de faire des règlements d'exécution, telle que consacrée par l'article 36 de la Constitution, et de poser problème au regard du principe de la séparation des pouvoirs, selon lequel aucun des trois pouvoirs ne saurait exercer les pouvoirs dévolus par la Constitution aux autres organes ». Par conséquent, il s'oppose formellement à la modification de la disposition prémentionnée.

par voie d'un acte législatif et conclut que « [l]a modification visée par l'article sous examen doit dès lors se faire par règlement grand-ducal [...] ».

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Suite à la suppression de l'article II initial du projet de loi il, la référence au sein de l'intitulé du projet de loi à l'arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil devient superflète. Ladite référence est par conséquent supprimée de l'intitulé.

Article 1^{er}. du projet de loi – modification du livre I^{er}, titre II, du Code civil

Point 1^o – modification de l'article 40

Les modifications de l'article 40 visent l'utilisation des feuilles mobiles. Il est proposé de rendre obligatoire pour chaque commune la procédure introduite en 1975 en tant que procédure d'exception à l'adresse de quelques communes.

L'alinéa 1^{er} de l'article 40 est complété d'une 2^e phrase se lisant comme suit : « *Ils sont inscrits sur des feuilles mobiles qui sont reliées en registres au plus tard à la fin de l'année.* » et à l'alinéa 2 le bout de phrase se lisant « *les bourgmestres de certaines communes ainsi que* » est supprimé.

Dans son avis du 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé proposé.

Point 2^o – abrogation de l'article 41

L'abrogation de l'obligation de la numérotation et de l'obligation de faire parapher chaque feuille numérotée par le président du tribunal d'arrondissement ou par le juge qui le remplacera est l'objectif principal de ce projet de loi.

Il est proposé d'abroger purement et simplement la disposition de l'article 41.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Point 3^o – modification des articles 42 et 43

A l'article 42, il est proposé de modifier le libellé pour rendre la numérotation de chaque acte obligatoire, et ce tant quant au principe que pour la méthode. La numérotation doit être en continue, par registre et par année.

A l'article 43, il est proposé de compléter l'alinéa 1^{er}. Est ajoutée à la suite de la phrase unique une 2^e phrase visant la transmission des registres clos au greffe du tribunal d'arrondissement. De plus, la procédure applicable à cette transmission est également prévue par la loi.

Dans son avis du 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat indique de ne pas saisir la nécessité de viser le « *double* » des feuilles. Il marque cependant son accord avec les modifications proposées.

Article II initial (supprimé) – modification de l'arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil

Les auteurs du projet de loi avaient proposé d'aligner les dispositions de l'arrêté royal sous rubrique, datant du 19^e siècle, et qui restent toujours en vigueur, aux articles à modifier au sein du Code civil.

Dans son avis du 10 décembre 2019, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une modification d'un arrêté royal par la voie législative. Il souligne qu'une telle façon de procéder risquerait de violer le principe du parallélisme des formes et celui de la séparation des pouvoirs, comme les règlements d'exécution relèvent de la prérogative du Grand-Duc.

La Commission de la Justice prend acte des observations critiques soulevées par le Conseil d'Etat. Elle décide de procéder à la suppression dudit article du projet de loi. Ainsi, il relèvera du pouvoir d'appréciation du Grand-Duc de juger de l'opportunité d'une modification éventuelle dudit arrêté royal par voie d'un règlement grand-ducal.

Article 2. du projet de loi – entrée en vigueur

L'article 2 relatif à l'entrée en vigueur ne donne pas lieu à des observations de la part du Conseil d'Etat.

Le Président-Rapporteur,
Charles MARGUE

*

V. TEXTE COORDONNE

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Justice recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7494 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI n°7494
relatif aux registres de l'état civil et portant modification
du livre I^{er}, titre II, du Code civil

Art. 1^{er}. Le livre I^{er}, titre II, du Code civil est modifié comme suit :

1° L'article 40 du Code civil prend la teneur suivante :

« **Art. 40.** Les actes de l'état civil sont inscrits, dans chaque commune, sur un ou plusieurs registres tenus doubles. Ils sont inscrits sur des feuilles mobiles qui sont reliées en registres au plus tard à la fin de l'année.

Des règlements grand-ducaux peuvent autoriser certains agents diplomatiques et consulaires à inscrire les actes de l'état civil sur des feuilles mobiles qui sont reliées en registres au plus tard à la fin de l'année. Les mêmes règlements déterminent les règles relatives à l'inscription des actes sur feuilles mobiles. »

2° L'article 41 est abrogé.

3° Les articles 42 et 43 prennent la teneur suivante :

« **Art. 42.** Les actes sont dressés sur-le-champ, à la suite les uns des autres, et numérotés en continu, par registre et par année. Les ratures et les renvois sont approuvés et signés de la même manière que le corps de l'acte.

Il n'y est rien écrit par abréviation, et aucune date n'est mise en chiffres.

Toutefois, pour l'inscription des mentions marginales, les énonciations relatives aux jours et années peuvent être mises en chiffres arabes.

Art. 43. Les registres sont clos et arrêtés par l'officier de l'état civil à la fin de chaque année. Ils sont transmis au greffe du Tribunal d'arrondissement. Ils sont signés par première et dernière feuille, à la suite de l'indication du nombre d'actes et du nombre de feuilles fournies, utilisées, endommagées, à détruire et du double des feuilles non utilisées restituées, par le préposé du service de l'état civil du greffe du Tribunal d'arrondissement, valant récépissé, et par le président du Tribunal d'arrondissement ou le juge qui le remplace.

L'un des doubles est déposé, dans le mois, aux archives de la commune.

L'autre double demeure au greffe du Tribunal d'arrondissement.

Les doubles déposés au greffe du Tribunal d'arrondissement datant de plus de cent ans sont transférés aux Archives nationales. »

Art. 2. Les dispositions de la présente loi sont applicables à partir du 1^{er} janvier 2020.