



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/JCS

P.V. IR 34

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 juillet 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des 21 et 28 juin et du 5 juillet 2017
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

MM. Jeff Fettes et Jean-Paul Senninger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des 21 et 28 juin et du 5 juillet 2017**

Les projets de procès-verbal des 21 et 28 juin et du 5 juillet 2017 sont approuvés.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Il est proposé de revenir, au cours de la présente réunion, sur les articles 119, 55 et 128.

Article 119

Suite à la réunion du 28 juin dernier, il est proposé de revenir sur l'article 119.

Il est rappelé que le Conseil d'Etat, dans son avis du 14 mars 2017 avait soulevé un certain nombre de questions et avait proposé de supprimer toute référence à la notion de « reconnaissance ».

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, la Commission avait décidé, lors de sa réunion du 28 juin dernier, de modifier le libellé de l'alinéa 1^{er} mais de maintenir la référence à la notion de « reconnaissance ». Elle avait arrêté le libellé suivant :

« Art. 119. Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité. »

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. »

Si les représentants du Ministère d'Etat approuvent la proposition de modification de l'alinéa 1^{er}, ils s'interrogent toutefois sur l'opportunité de maintenir la notion de « reconnaissance » aux alinéas 2 et 3, sur la nécessité d'élaborer une loi sur les religions, et le cas échéant, l'utilité d'inscrire le renvoi à la loi dans la Constitution.

Selon le libellé actuel les critères pour la reconnaissance seront fixés par la loi. Or, l'application pratique d'un tel texte s'avère difficile, comme le prouvent notamment les expériences vécues en Hongrie ou encore dans certains cantons suisses.

Par ailleurs, l'absence d'une référence expresse par la Constitution à la loi au niveau de la reconnaissance des communautés religieuses n'empêchera aucunement de légiférer le moment venu.

En réponse à ces observations, les représentants des différents groupes politiques exposent leurs positions comme suit :

- M. le Président rappelle la résolution de la Chambre des Députés, adoptée le 21 janvier 2015, et la volonté de se doter d'une loi en la matière. Etant donné toutefois que l'absence de référence à la loi n'empêche pas qu'un texte législatif soit adopté ultérieurement, le groupe politique LSAP serait disposé à suivre le Conseil d'Etat en supprimant les références à la reconnaissance.
- Selon un représentant du groupe CSV, la conclusion de conventions implique implicitement une forme de reconnaissance. Il propose de préciser ce point dans le commentaire des articles.
- La convention représente une possibilité pour la communauté religieuse de se voir octroyer une reconnaissance. Il ressort du rapport d'experts que certains cultes souhaitent être reconnus sans pour autant vouloir conclure des conventions

- Un autre représentant du groupe CSV dit partager les arguments des représentants du Ministère d'Etat et s'interroge sur l'opportunité de supprimer l'alinéa 2. Il faudra néanmoins s'assurer que la Chambre des Députés reste souveraine pour approuver les conventions. Il se déclare d'accord pour supprimer la référence à la notion de « reconnaissance ».
- Le représentant du groupe politique « déi gréng » dit comprendre les arguments du Gouvernement tout en rappelant les avantages d'une loi pour régler les relations entre l'Etat et les communautés religieuses.
- Le représentant du groupe politique DP rappelle l'importance des facteurs temps et tradition parmi les critères de reconnaissance.

En conclusion, M. le Président retient, à titre provisoire, qu'une majorité des membres se déclarent prêts à renoncer à inscrire dans la Constitution la notion de « reconnaissance » et le renvoi à la loi pour fixer les critères de reconnaissance.

Partant, l'article 119 serait libellé comme suit :

« Art. 119. Les églises et les communautés religieuses sont séparées de l'Etat. En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité.

La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses ainsi que leur reconnaissance.

Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des Députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues. »

Article 128

Le Rapporteur en charge du chapitre consacré aux communes rappelle que la Commission, lors de la réunion du 5 juillet dernier, semblait d'accord pour réintroduire la possibilité d'annulation ou de suspension. Afin d'élaborer une proposition de libellé en vue d'une prochaine réunion, il note que la Commission approuve le remplacement des termes « autorité de tutelle » et « incompatibilité » par ceux, respectivement de « autorité de surveillance » et de « contrariété ».

Article 55

Comme convenu lors de la réunion du 21 juin 2017, et suite aux interrogations soulevées par le Conseil d'Etat, il est proposé de revenir sur le libellé de l'article 55.

Les représentants du Ministère d'Etat distribuent aux membres de la Commission une proposition de texte du Gouvernement libellée comme suit (reprise en annexe).

« Art. 55. Le fidéicommiss réunit en indivision les biens attachés à la fonction de Chef de l'Etat. Cette indivision est maintenue pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat par les personnes appelées ou désignées à [l'exercice de] cette fonction conformément aux articles 56 et 57.

Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le

Chef de l'Etat agissant pour le compte des indivisaires. »

Les auteurs soulignent que le libellé correspond au régime juridique tel qu'il existe actuellement en rappelant que le fidéicomis est basé sur un accord conventionnel entre les membres de la Famille grand-ducale.

De plus, le libellé ne se heurte plus aux règles successorales puisqu'il ne fait état d'aucune dévolution successorale.

Enfin, le libellé présente l'avantage d'être formulé de manière positive.

Il s'ensuit une discussion au cours de laquelle les points suivants sont abordés :

- A la question de savoir quels sont les biens attachés à la fonction de Chef de l'Etat, il est précisé qu'il incombe à l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc de tenir l'inventaire et d'en assurer la traçabilité. Pour ce qui est des biens immobiliers, ce sont les biens enregistrés auprès du cadastre comme appartenant à l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc.
Quant aux biens mobiliers, il s'agit pour l'essentiel de tous les biens déposés dans ces immeubles.
Enfin, il y a des biens qui sont la possession personnelle de l'un ou de l'autre membre de la Famille grand-ducale et qui tombent sous les règles de droit commun y compris successorales. Il y a donc une distinction nette entre ces effets personnels et les biens appartenant au fidéicomis.
- Dans le commentaire de l'article, il pourrait être opportun de préciser que le Palais grand-ducal ainsi que le Château de Colmar-Berg appartiennent à l'Etat, et ne font ainsi pas partie du fidéicomis.
- Le Chef de l'Etat doit pouvoir gérer son patrimoine en bon père de famille, voilà pourquoi le dernier alinéa prévoit la possibilité pour le Chef de l'Etat d'exercer des actes d'administration et de disposition.
- Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur l'adéquation du terme « indivision » et du libellé « le fidéicomis réunit en indivision ». Or l'« indivision » est la situation dans laquelle se trouvent des biens sur lesquels s'exercent des droits de même nature appartenant à plusieurs personnes. Dès lors, qui sont les indivisaires visés par l'article 55 ?
- En réponse à cette observation, il est précisé que l'indivision visée par l'article 55 n'est pas comparable à l'indivision de droit commun. Ici les biens, qui sont la propriété d'une communauté, sont transmis d'un Chef de l'Etat à un autre Chef de l'Etat qui lui succède. Dès que les biens sont transférés au fidéicomis, ils deviennent la propriété de l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc.
Le fidéicomis est réglé de façon détaillée par le Pacte de Famille tel qu'il résulte du décret grand-ducal du 11 juin 2012 portant coordination du Pacte de famille du 30 juin 1783. Le libellé que le Gouvernement propose d'inscrire dans la Constitution se limite à reprendre les règles substantielles, telles que définies par ledit Pacte.
- Plusieurs membres se heurtent à l'utilisation du terme « fidéicomis ». Ce terme provenant du latin n'est plus usité aujourd'hui, ni en France ni en Belgique, et risque d'être incompréhensible pour bon nombre de citoyens.
De plus, ce terme n'a jusqu'à présent jamais été utilisé dans la Constitution.

En conclusion de la discussion, M. le Président propose de modifier le libellé du Gouvernement en supprimant la notion de fidéicomis :

« Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale attaché à la fonction de Chef de l'Etat est en indivision pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat par les personnes appelées ou désignées à l'exercice de cette fonction conformément aux articles 56 et 57.

Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le Chef de l'Etat agissant pour le compte des indivisaires. »

Il est proposé de répondre aux interrogations du Conseil d'Etat concernant la composition de la Famille grand-ducale dans le commentaire des articles par un renvoi au Statut de la famille, à savoir le paragraphe 2 du décret grand-ducal du 18 juin 2012 portant coordination du Statut de famille du 5 mai 1907. La composition de la Famille grand-ducale y étant clairement décrite.

Les personnes « appelées » à exercer la fonction de Chef de l'Etat sont les descendants directs, tels qu'ils sont énumérés à l'article 56, tandis que les personnes « désignées » sont celles que la Chambre des Députés désigne à défaut de successeur en vertu de l'article 57.

3. Divers

Les prochaines réunions de la Commission auront lieu les 13 et 20 septembre 2017 à 10h30.

Luxembourg, le 12 juillet 2017

Le secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Body

Annexe :

Article 55 – Proposition de texte du Gouvernement

Amendements du 24 novembre 2016

Amendement 8 concernant l'introduction d'un article 55 nouveau

Texte proposé par la Commission :

Art. 55. Le patrimoine de la Famille grand-ducale est exclu de la dévolution successorale telle que prévue par la loi. Ce patrimoine qui relève de la propriété du Membre de la Famille grand-ducale assumant les fonctions de Chef de l'Etat est affecté à ces fonctions et destiné à en préserver le prestige et la représentation. Il ne peut faire l'objet d'une dévolution fidéicommissaire qu'au profit du successeur aux fonctions de Chef de Famille et de Chef de l'Etat.

Extrait du PV du 21 juin 2017

Etant donné que l'amendement 8 se base sur la prise de position du Gouvernement, la commission propose de soumettre au Gouvernement les observations du Conseil d'Etat.

En attendant, ce point est mis en suspens.

Proposition de texte du Gouvernement : 12 juillet 2017

Art. 55. Le fidécimmis réunit en indivision les biens attachés à la fonction de Chef de l'État. Cette indivision est maintenue pendant toute la durée de l'exercice de la fonction de Chef de l'État par les personnes appelées ou désignées à [l'exercice de] cette fonction conformément aux articles 56 et 57.

Les actes d'administration et de disposition relatifs aux biens indivis sont exercés par le Chef de l'État agissant pour le compte des indivisaires.