



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2017-2018

CC/JCS

P.V. IR 10

**Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2018**

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2018
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution  
- Rapporteur : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden  
  
- Continuation de l'examen du deuxième avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. Divers

\*

Présents : 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, M. Claude Wiseler

M. Gérard Anzia remplaçant M. Claude Adam  
Mme Joëlle Elvinger remplaçant M. Eugène Berger

M. Jeff Fettes, Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

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

M. Roy Reding, observateur délégué

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2018**

Le projet de procès-verbal de la réunion du 10 janvier 2018 est approuvé.

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

### Article 55

Comme convenu lors de la réunion du 17 janvier 2018, le Ministère d'Etat présente une proposition de reformulation de l'article 55 (diffusée par courrier électronique le 24 janvier et annexée à la présente).

Lors de la réunion précitée, l'idée de recourir à une fiducie a été évoquée.

Or, suite à un examen approfondi de la loi du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires, cette piste n'a pas été retenue pour plusieurs raisons :

- Le fidéicommiss, tel qu'il existe aujourd'hui, ressemble sous plusieurs aspects à une fiducie. Toutefois, à la différence du contrat fiduciaire qui est un contrat de droit privé régi par la loi précitée, les règles qui gouvernent le fidéicommiss de la Maison grand-ducale sont inscrites dans le Pacte de famille qui renvoie au Statut de famille et qui a une valeur constitutionnelle.
- La fiducie, telle que régie par la loi du 27 juillet 2003 relative au trust et aux contrats fiduciaires, est exclusivement réservée aux acteurs du secteur financier <sup>1</sup>. Il faudrait par conséquent modifier le champ d'application de la loi pour y inclure l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc.
- La loi précitée prévoit que le contrat fiduciaire peut être conclu pour garantir des créances nées ou à naître. Partant, les biens affectés pourraient notamment faire l'objet d'une hypothèque.
- La loi précitée permet à des tiers d'agir en justice et de demander le remplacement du fiduciaire (voire l'extinction anticipée du contrat fiduciaire), en l'espèce l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc, ce qui ne serait guère souhaitable.
- Le recours à la fiducie ne dispense pas de l'obligation de dresser un inventaire des biens affectés à la fonction du Chef de l'Etat.
- La fiducie est un contrat à durée déterminée, alors que la mise à disposition du patrimoine affecté à la fonction de Chef de l'Etat a vocation à être perpétuelle.
- Le fidéicommiss est inséparable de la fonction de Chef de l'Etat et demeure ainsi en étroite corrélation avec le caractère héréditaire de la fonction du Chef de l'Etat en ce qu'il est lié à la primogéniture.

---

<sup>1</sup> Art. 4. Le présent titre ne s'applique qu'aux contrats fiduciaires dans lesquels le fiduciaire est un établissement de crédit, une entreprise d'investissement, une société d'investissement à capital variable ou fixe, une société de titrisation, une société de gestion de fonds commun de placement ou de fonds de titrisation, un fonds de pension, une entreprise d'assurance ou de réassurance ou un organisme national ou international à caractère public opérant dans le secteur financier.

Pour toutes ces raisons, le Ministère d'Etat opine que la loi sous objet n'est pas adaptée pour régir le fidéicomis grand-ducal préexistant, de sorte qu'il a préféré élaborer une proposition alternative pour l'article 55, pour les détails de laquelle il est renvoyé à l'annexe.

Selon le représentant du Ministère d'Etat, le renvoi de l'article 55 à l'article 53, alinéa 2, permet de régler l'organisation et la gestion du patrimoine d'affectation par voie d'arrêté grand-ducal, qui d'après la doctrine a une valeur équipollente à la loi. La nouvelle disposition permet de transférer le patrimoine d'affectation à l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc qui le gère dans l'intérêt de la fonction du Chef de l'Etat. Il s'agit d'une gestion en continu, sans que le changement de fonction affecte le patrimoine. Il est précisé qu'actuellement déjà, c'est l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc qui est renseignée au cadastre comme propriétaire des biens immobiliers et droits réels affectés à la fonction du Grand-Duc.

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

- Serait-il opportun de créer une annexe à la Constitution afin d'y lister tous les biens affectés à la fonction du chef de l'Etat ? Il ne semble pas indiqué de retenir cette solution.
- Néanmoins, dans le cadre de l'organisation de l'administration mentionnée à l'article 53, alinéa 2, il convient d'identifier clairement les biens affectés à la fonction du Grand-Duc et d'en dresser un inventaire. Pour lui conférer un caractère officiel, cet inventaire devrait par ailleurs être contresigné par un membre du Gouvernement. Les membres de la Commission sont informés qu'un inventaire existerait d'ores et déjà.
- L'objet de l'arrêté grand-ducal pris sur base de l'article 53, alinéa 2 doit se limiter exclusivement à l'organisation interne de l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc et ne peut, en aucun cas, contenir des dispositions qui concernent des droits de tiers. Selon un représentant du groupe politique CSV, il convient d'éviter l'emploi des termes « valeur équipollente à une loi ».
- La personnalité juridique de l'Administration des Biens de S.A.R. le Grand-Duc sera-t-elle de droit privé ou de droit public ?
- La proposition de formulation de l'article 55 soulève des questions sur le libellé de l'article 54. Faudrait-il préciser que le Palais grand-ducal et le Château de Berg sont réservés par l'Etat au Chef de l'Etat ? Serait-il opportun de préciser à l'article 54 que le Palais grand-ducal et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat à des fins de résidence ou d'habitation. Toutefois cette précision (qui existe dans la Constitution actuelle) se heurterait au fait qu'en pratique, le Palais grand-ducal ne sert pas de résidence au Chef de l'Etat mais principalement de bureau.
- Au vu des questions soulevées, il semble préférable de ne pas modifier le libellé de l'article 54, mais de supprimer, à l'article 55, le renvoi à l'article 54.
- En réponse à une question sur la finalité de la gestion du patrimoine d'affectation, il est précisé que les règles tenant à la gestion du fidéicomis sont déterminées dans le Pacte de famille <sup>2</sup>, en particulier par ses articles 5 à 15.

---

<sup>2</sup> Décret grand-ducal du 11 juin 2012 portant coordination du Pacte de famille du 30 juin 1783 : <http://legilux.public.lu/eli/etat/adm/dec/2012/06/11/n1/jo>

- La Commission est d'avis que les règles principales du Pacte de famille devraient être reprises dans l'arrêté grand-ducal pris sur base de l'article 53, alinéa 2, le texte de la Constitution devant se limiter à fixer les mécanismes et les grands principes.

Les membres de la Commission conviennent de continuer, le moment venu, la proposition de reformulation du Gouvernement telle quelle, sans l'aval de la Commission.

Le représentant du Ministère d'Etat propose de modifier la proposition de texte dans le sens discuté ci-dessus, c'est-à-dire de supprimer à l'article 55 le renvoi à l'article 54, de la continuer au Conseil d'Etat en tant que prise de position du Gouvernement sous forme de document parlementaire.

Le Président de la Commission insiste à ce que cette proposition retravaillée parvienne aux membres de la Commission dans un délai de quinze jours.

### Article 15

Dans son deuxième avis complémentaire du 15 décembre 2017, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'agencement des dispositions du chapitre 2 et, concrètement, sur l'insertion de cette disposition dans la section 1<sup>re</sup> relative aux droits fondamentaux, ceci en relation avec l'article 37. Le Conseil d'Etat voudrait soumettre deux arguments à la Commission qui plaideraient en faveur d'une insertion de l'article 15 dans la section 2 relative aux libertés publiques. En premier lieu, la portée de l'article 15 relatif au droit au respect de la vie privée est très proche de celle de l'article 21 relatif à l'inviolabilité du domicile figurant dans la section relative aux libertés publiques. En second lieu, le Conseil d'Etat souligne qu'en matière pénale et de sécurité nationale, le droit au respect de la vie privée peut être limité, ceci à l'instar de ce que prévoit l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En considérant que l'article 37 prévoit que seules les libertés publiques, sous certaines conditions, peuvent être restreintes, le Conseil d'Etat propose de transférer l'article 15 de la section 1<sup>re</sup> relative aux droits fondamentaux à la section 2 relative aux libertés publiques en l'insérant comme nouvel article 20 et en adaptant la numérotation des articles en conséquence.

En réponse à ces observations, le rapporteur, en charge du chapitre consacré aux droits et libertés, propose de suivre le Conseil d'Etat en transférant l'article 15 sous la section 2 en l'insérant comme nouvel article 20.

Tout en partageant les observations du Conseil d'Etat, il est rappelé que la Commission avait suivi le Conseil d'Etat en intégrant l'article 15 dans la section 1. Les mêmes observations pourraient d'ailleurs s'appliquer à l'article 14. Il est rappelé en outre que les applications listées sous la section 2 peuvent faire l'objet de limitations. De plus, le transfert de l'article 15 à la section 2 aura pour conséquence d'affaiblir la disposition.

Suite à la remarque du Conseil d'Etat sur les limites qui peuvent être apportées au droit au respect de la vie privée, il est indiqué que l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dispose que :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Il est proposé de revenir ultérieurement sur la proposition du Conseil d'Etat.

#### Liste des modifications législatives

M. le Président propose de revenir sur la liste des modifications législatives (pour les détails de laquelle il est renvoyé au document diffusé par courrier électronique le 22 janvier 2018).

Il propose aux membres de la Commission, plutôt que de prévoir une entrée en vigueur différée pour une série de dispositions, d'opter pour un délai suffisamment long pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Ainsi un délai d'environ six à huit mois permettrait de procéder aux modifications législatives qui s'imposent.

La décision quant à l'adoption de cette nouvelle approche est reportée à une réunion ultérieure.

### **3. Divers**

La prochaine réunion aura lieu le 31 janvier 2018 à 10h30.

Luxembourg, le 24 janvier 2018

Le Secrétaire-Administrateur,  
Carole Closener

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

## **Proposition de révision de la Constitution (Doc. parl. 6030)** **Projet de reformulation de l'article 55 de la Constitution**

**Art. 53.** Le Chef de l'Etat, l'ancien Chef de l'Etat, le Grand-Duc Héritier, le Régent et le Lieutenant-Représentant touchent sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.

Le Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité juridique.

**Art. 54.** Le Palais grand-ducal à Luxembourg et le Château de Berg sont réservés au Chef de l'Etat.

**Art. 55.** Les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat, à l'exception de ceux visés à l'article 54, forment un patrimoine d'affectation dont la gestion, y compris les actes de disposition, est assurée par l'administration visée à l'article 53, alinéa 2, nonobstant tout changement du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat selon les dispositions de l'article 56.

### Section 2. – De la monarchie constitutionnelle

**Art. 56.** (1) La fonction de Chef de l'Etat est héréditaire dans la descendance directe de Son Altesse Royale Adolphe, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, par ordre de primogéniture et par représentation. Seuls les enfants nés d'un mariage ont le droit de succéder.

(2) La personne en droit de succéder peut y renoncer. Cette renonciation intervient sous forme d'un acte écrit qui est irrévocable et dont les effets ne s'appliquent qu'à l'auteur.

Lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, la Chambre des Députés peut exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

(3) L'abdication du Grand-Duc requiert la forme d'un acte écrit qui est irrévocable.

## **Commentaire de l'article 55**

Le Gouvernement réitère sa position que la fortune privée de la Maison grand-ducale que la Famille grand-ducale met à disposition du Chef de l'Etat appelé au trône, connue sous l'appellation historique de « fidéicommiss grand-ducal », et sa gestion, intéressent l'intérêt public. Ceci en raison de son affectation à l'exercice de la fonction de Chef de l'Etat. Ainsi, dans l'histoire constitutionnelle luxembourgeoise, l'accession au trône et partant la prise de fonction du Grand-Duc en tant que Chef de l'Etat, a toujours entraîné la mise à disposition des biens meubles et immeubles de la fortune privée à ladite fonction pour en préserver la représentation de la Couronne. Ces biens ont toujours servi à assurer que le Chef de l'Etat puisse assumer ses fonctions en toute dignité.

Comme le texte proposé par la Constituante, et actuellement en discussion, propose d'omettre toute référence au pacte et au statut de la Famille grand-ducale à l'avenir, le Gouvernement préconise l'insertion dans la Constitution d'une disposition qui permet de préserver les avantages du système en place selon lequel les biens affectés à la fonction de Chef de l'Etat sont gérés en continu sans préjudice du changement du titulaire de la fonction de Chef de l'Etat.

Il y a tout d'abord lieu de définir les biens qui constituent ce patrimoine au jour de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ainsi qu'à l'avenir. Comme il s'agit tant de biens meubles qu'immeubles (argent, valeurs mobilières, bijoux, tableaux, meubles, terrains,...), le Gouvernement préfère se limiter à la terminologie de biens sans autre distinction et précision.

Comme les biens constituant ce patrimoine trouvent leur origine dans toute une série d'hypothèses (successions, donations, cadeaux offerts par des chefs d'Etat étrangers, produits d'une vente, ...), il ne s'agit pas de la réunion d'éléments de patrimoines individuels des personnes visées à l'article 56. Pour éviter toute ambiguïté à propos du Palais grand-ducal et du Château de Berg qui sont réservés au Chef de l'Etat en vertu de l'article 54 de la Constitution et qui ne sont donc pas susceptibles de faire partie du patrimoine en question, le Gouvernement propose de les exclure expressément.

Les biens dont question forment un patrimoine d'affectation propre et distinct de tout autre patrimoine et notamment du patrimoine personnel de chaque membre de la Famille grand-ducale. Ce patrimoine étant rattaché à la fonction de Chef de l'Etat, l'usage en appartient aux successeurs respectifs à cette fonction que ce soit en cas de décès ou d'abdication.

Pour assurer que ce patrimoine puisse être géré, il y a lieu de mettre en place un organisme doté de cette mission. À présent, cette mission incombe à l'administration des biens du Grand-Duc. Or, comme l'article 53 de la nouvelle Constitution en projet permet au Grand-Duc de définir et d'organiser son administration dotée de la personnalité juridique, le Gouvernement est d'accord de suivre l'opinion exprimée par le Conseil d'Etat dans son récent avis du 15 décembre 2017 consistant à charger l'administration en question de cette mission.

Dans l'exercice de sa mission de gestion, l'administration peut poser tant des actes d'administration que de disposition. En effet, et dans l'esprit d'assurer la continuité de la gestion actuelle de ce patrimoine, il est dans l'intérêt d'une bonne gestion de ce patrimoine de doter cette administration des moyens appropriés.