



Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2019

Ordre du jour :

1. **Approbation du procès-verbal du 7 juin 2019 (Hearing du Parlement des Jeunes) et du procès-verbal du 9 octobre 2019**
2. **7471** **Projet de loi portant modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle**
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
3. **Avant-projet de loi relatif aux registres de l'état civil et portant modification**
1° du Livre Ier, Titre II du Code civil intitulé « Des actes de l'état civil » et
2° de l'Arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil
- Présentation de l'avant-projet de loi
- Examen des articles
4. **Divers**

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Alex Bodry, Mme Stéphanie Empain, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Jeannine Dennewald, M. Yves Huberty, Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Charles Margue, Président de la Commission

*

1. Approbation du procès-verbal du 7 juin 2019 (Hearing du Parlement des Jeunes) et du procès-verbal du 9 octobre 2019

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

2. 7471 Projet de loi portant modification de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle

Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat

M. le Rapporteur, Alex Bodry (groupe politique LSAP), présente aux membres de la Commission de la Justice les observations du Conseil d'Etat portant sur les amendements parlementaires adoptés précédemment par la commission parlementaire. Le Conseil d'Etat marque son accord avec lesdits amendements.

L'orateur signale qu'un projet de rapport pourra être adopté lors d'une prochaine réunion de la Commission de la Justice.

**3. Avant-projet de loi relatif aux registres de l'état civil et portant modification
1° du Livre Ier, Titre II du Code civil intitulé « Des actes de l'état civil » et
2° de l'Arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures
à l'égard des officiers et des registres de l'état civil
- Présentation de l'avant-projet de loi
- Examen des articles**

Présentation de l'avant-projet de loi¹

Le Gouvernement propose une modernisation des registres de l'état civil. Cette réforme s'inscrit dans l'esprit d'une simplification administrative pour les administrations étatiques et communales, comme le système actuel n'est ni conçu ni adapté aux besoins de grands volumes de feuilles mobiles timbrées qui ne cessent d'augmenter et qui sont indispensables pour le fonctionnement des registres tenus par les communes.

Le système actuellement en vigueur impose que lesdits registres soient cotés et paraphés par le président du Tribunal d'arrondissement territorialement compétent, ou le juge qui le remplace, et ce, afin d'empêcher toute adjonction ou suppression.

Depuis 2005, année de la dernière réforme législative en la matière, il avait été procédé à une modernisation de la production des actes. Ainsi, la forme protocolaire avait été abandonnée et depuis cette réforme, toutes les communes impriment les actes de l'état civil et d'indigénat sous forme de tableau et suivant un schéma unique. C'est également l'abandon de la pratique

¹ Cet avant-projet de loi est devenu par la suite le projet de loi 7494 relatif aux registres de l'état civil et portant modification - du Livre Ier, Titre II du Code civil intitulé « Des actes de l'état civil » et - de l'Arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil

d'inscription de plusieurs actes sur une feuille de papier timbré (4 ou 6 actes par feuille), et ce au profit de la rédaction d'un acte par feuille. Ces nouveautés ont été des pas importants en direction d'une vraie rationalisation des données inscrites dans les registres. A savoir que les communes tiennent un registre pour les naissances, un registre pour les mariages et un registre pour les décès. Les actes d'indigénat sont tenus dans le registre pour les naissances ou dans un registre à part. Les actes de l'état civil et d'indigénat sont inscrits dans chaque commune sur les registres tenus en double.

Les feuilles nécessaires sur lesquelles les inscriptions sont achetées à des intervalles réguliers auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA. Chaque feuille mobile doit être paraphée par le président du Tribunal d'arrondissement, ou le juge qui le remplace.

Conçue pour garantir la fiabilité des registres, cette procédure demande beaucoup de temps et de travail administratif à chacun des acteurs impliqués.

Le présent projet de loi propose de contrebalancer les actuelles garanties fixées à l'article 41 du Code civil par de nouvelles formalités (voir les articles 42 et 43 modifiés) :

- les actes sont obligatoirement numérotés, et ce suivant la méthode fixée par la loi ;
- le procès-verbal de clôture renseigne obligatoirement du nombre d'actes, du nombre et de l'utilisation exacte des feuilles fournies ;
- les registres comprenant le procès-verbal de clôture sont transmis au greffe du Tribunal d'arrondissement. Ils sont obligatoirement signés après clôture à la première et à la dernière feuille par le président du Tribunal d'arrondissement, ou le juge qui le remplace.

Les formalités proposées permettent d'éviter la fraude et la négligence dans la tenue des registres.

Par analogie aux modifications proposées au Livre I^{er}, Titre II du Code civil intitulé « *Des actes de l'état civil* » pour les registres des actes, le projet de loi propose la même modification pour les registres supplétoires visés par l'Arrêté royal du 8 juin 1823 contenant des dispositions ultérieures à l'égard des officiers et des registres de l'état civil.

Quant à la date d'entrée en vigueur du présent projet de loi, celle-ci est prévue au 1^{er} janvier 2020. Si une telle entrée en vigueur à la date prémentionnée s'avérait impossible, alors un amendement devrait être adopté, afin de garantir la sécurité juridique en la matière, et prévoir que les dispositions de la loi en projet s'appliqueront de façon rétroactive².

Echange de vues

- ❖ M. Gilles Roth (groupe politique CSV) regarde d'un œil critique la volonté des auteurs du projet de loi de prévoir éventuellement une disposition, au sein de la future loi, quant à l'application rétroactive de celle-ci. L'officier de l'état civil d'une commune est obligé, lors de la rédaction d'un acte d'état civil, de respecter les procédures applicables et le formalisme imposé, tels qu'ils découlent de la législation en vigueur au moment où l'acte est dressé. On saurait exiger d'un officier de l'état civil de dresser des actes contraires à la loi en vigueur. L'orateur exprime de forts doutes quant à la sécurité juridique d'une disposition à caractère rétroactif.

² « Une loi nouvelle est rétroactive lorsqu'elle régit la validité et les effets passés des situations juridiques nées avant sa promulgation. En principe, la loi n'est pas rétroactive. Mais cette règle ne lie pas le législateur qui peut déclarer rétroactive une loi nouvelle, sauf si celle-ci inflige des peines ou des sanctions » (Lexique des termes juridiques, 2018-2019, Dalloz)

L'expert gouvernemental précise qu'une disposition à caractère rétroactif n'affecterait pas la rédaction des actes en tant que tels par les officiers de l'état civil. Le projet de loi prévoit à ce que les actes seront dressés à la suite les uns des autres et numérotés en continu par registre et par année. Quant à la date d'entrée en vigueur de la future loi, il convient de préciser que celle-ci a été élaborée en concertation étroite avec les communes. Celles-ci procèdent déjà à la mise en place de mesures préparatoires, afin de garantir l'application des dispositions de la future loi au 1^{er} janvier 2020. Le dépôt tardif du projet de loi sous rubrique s'explique par l'hospitalisation de M. le Ministre Félix Braz et son impossibilité d'effectuer les formalités requises pour déposer le projet de loi à la Chambre des Députés.

- ❖ M. Guy Arendt (groupe politique DP) est d'avis qu'une disposition rétroactive au sein d'une loi régissant l'état civil des personnes physiques est source d'insécurité juridique. Elle placerait les bourgmestres, à partir du 1^{er} janvier 2020, dans la situation peu enviable qu'ils seraient obligés à ordonner aux officiers de l'état civil de dresser des actes de l'état civil qui ne seraient pas conformes à la législation en vigueur, en attendant que le projet de loi sous rubrique s'appliquera rétroactivement. Au niveau de la procédure législative, l'orateur donne à considérer que le Conseil d'Etat est généralement défavorable à l'insertion de dispositions rétroactives au sein d'un projet de loi et les auteurs du projet de loi risqueraient de se heurter à une opposition formelle de la Haute corporation. L'orateur plaide en faveur d'effectuer les démarches nécessaires au niveau de la procédure législative pour que ledit projet de loi puisse être adopté rapidement et entrer en vigueur de manière régulière au 1^{er} janvier 2020.
- ❖ M. Gilles Roth (groupe politique CSV) se demande si les communes ont déjà été averties sur les dispositions de la future loi par voie de circulaire, afin d'assurer que les autorités communales puissent effectuer les préparatifs nécessaires pour se conformer aux exigences législatives nouvelles.

L'expert gouvernemental explique que les dispositions proposées par le projet de loi sous rubrique ont été élaborées en concertation étroite avec le ministère de l'Intérieur. Le domaine des affaires communales et la surveillance administrative des communes relèvent exclusivement de la compétence du ministère de l'Intérieur. De plus, il n'est pas possible d'élaborer une circulaire portant sur des dispositions qui ne sont pas encore en vigueur.

- ❖ M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) plaide en faveur de l'élaboration d'un courrier circonscrit à l'adresse du Conseil d'Etat, afin de prier la Haute corporation d'aviser prioritairement les dispositions du présent projet de loi et de s'assurer que la loi en projet puisse entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020.

Madame Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) confirme que son ministère adressera un tel courrier à l'adresse du Conseil d'Etat. L'oratrice se montre confiante que le projet de loi sous rubrique puisse entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020 en faisant application de la procédure législative ordinaire.

4. Divers

- Demande³ d'organisation d'un cycle d'échange aux fins d'obtenir des éclaircissements sur les traitements de données effectués par les autorités policières et judiciaires

³ cf. Annexe n°1

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) renvoie aux demandes de mises à l'ordre du jour du groupe politique CSV et souhaite à ce que ces dernières figureront rapidement à l'ordre du jour d'une prochaine réunion de la commission parlementaire.

M. Charles Marque (Président de la Commission de la Justice, groupe politique déi gréng) s'exprime en faveur de s'entretenir avec des représentants de différents organismes étatiques et d'organismes extra-parlementaires au sujet du traitement des données effectué par la Police grand-ducale ainsi que les autorités judiciaires. L'orateur juge utile à ce que les membres de la commission parlementaire s'accordent sur un planning desdites réunions.

M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) est d'avis qu'il est opportun que l'ensemble de ces *hearings*, faisant intervenir une multitude de participants, aient lieu au cours d'une seule journée, respectivement deux journées se situant dans un cadre temporel rapproché.

- ❖ Madame Stéphanie Empain (groupe politique déi gréng) se demande quelles raisons ayant animé les auteurs de la demande de mise à l'ordre du jour de solliciter une entrevue avec les représentants syndicaux de la Police grand-ducale. L'oratrice estime que toutes les questions ayant trait au traitement des données par la Police grand-ducale ont déjà pu être abordées et discutées avec la Direction de la Police grand-ducale, qui s'est efforcée à fournir de nombreuses informations y relatives aux membres de la Commission de la Sécurité Intérieure et aux membres de la Commission de la Justice.

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) est d'avis que plusieurs points liés aux modes de recherches à effectuer par l'intermédiaire du fichier central restent flous.

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) estime utile de s'entretenir avec des officiers de la police judiciaire dont le travail quotidien implique le recours aux outils informatiques, tels que les bases de données de la Police grand-ducale.

M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) regarde d'un œil critique la volonté des auteurs de ladite demande de s'entretenir, en commission parlementaire, avec les représentants syndicaux de la Police grand-ducale. L'orateur donne à considérer que les syndicats n'ont uniquement un rôle à jouer dans le cadre de la défense des intérêts des personnes qui sont représentées par ces groupes d'intérêts. Relater aux députés les expériences du travail au quotidien des policiers, n'entre pas dans le champ de compétence des syndicats de la police. Ainsi, seul la Direction de la Police grand-ducale est habilitée de fournir de tels renseignements aux membres des commissions parlementaires.

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) est d'avis qu'il est indispensable de discuter avec des membres du corps de la Police grand-ducale qui ne sont pas membres de la Direction et qui effectuent leur travail quotidien sur le terrain.

- Demande⁴ pour une réunion ayant trait aux rapports annuels 2017/2018 des juridictions administratives

M. Laurent Mosar (groupe politique CSV) renvoie à la demande sous rubrique et estime qu'il serait utile de discuter avec les magistrats des juridictions administratives des critiques soulevées au sein des rapports annuels 2017/2018 à l'encontre de M. le Ministre de l'Immigration et de l'Asile.

⁴ cf. Annexe n°2

M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) est d'avis qu'il est difficilement conciliable avec le principe de la séparation des pouvoirs à ce que des représentants du pouvoir législatif conviennent d'une réunion avec des magistrats de l'ordre administratif.

M. Gilles Roth (groupe politique CSV) estime que le contenu de l'entrevue ne devrait pas uniquement se focaliser sur les critiques soulevées dans lesdits rapports, mais également porter sur l'évolution du contentieux administratif. L'orateur renvoie, entre autres, au nombre croissant de litiges portant sur des plans d'aménagement généraux adoptés par les autorités communales.

Plusieurs membres de la Commission de la Justice jugent utiles à ce que M. le Ministre de l'Immigration et de l'Asile soit invité à une prochaine réunion de la Commission de la Justice pour qu'il puisse prendre position sur les critiques soulevées dans lesdits rapports.

Décision : il est décidé de convenir, dans une première phase, d'une réunion avec M. le Ministre de l'Immigration et de l'Asile, afin que ce dernier puisse éclairer les membres de la commission sur les voies de recours mises en place par des textes législatifs et réglementaires en matière d'immigration et d'asile. Dans une seconde phase, il est proposé d'inviter des magistrats de l'ordre administratif en commission parlementaire.

- Demande⁵ de convocation d'une réunion jointe au sujet des contours de la séparation des pouvoirs

M. Léon Gloden (groupe politique CSV) renvoie à la demande sous rubrique et estime qu'il est nécessaire de discuter des contours de la séparation des pouvoirs au sein d'une réunion jointe entre les membres de la Commission de la Justice et les membres de la Commission des Institutions. L'orateur estime que les tensions existantes entre les différents représentants des pouvoirs étatiques risquent de porter préjudice au respect des institutions par les citoyens.

M. Alex Bodry (groupe politique LSAP) juge opportun d'organiser un *hearing* au sein de la Chambre des Députés avec des experts internationaux en la matière.

Mme Sam Tanson (Ministre de la Justice, groupe politique déi gréng) estime qu'un tel *hearing* relève principalement de la compétence du pouvoir législatif. S'il est souhaité, alors le ministère de la Justice peut bien évidemment fournir aux députés des pistes de réflexions sur les aspects juridiques découlant du principe de la séparation des pouvoirs.

Mme Lydie Polfer (groupe politique DP) est d'avis qu'un tel *hearing* nécessite un travail préparatoire approfondi des membres des commissions parlementaires concernées. L'oratrice estime que les conclusions d'un tel *hearing* ne sauraient aboutir à remettre en cause la vision traditionnelle de la séparation des pouvoirs, prévoyant qu'il incombe au Parlement de voter la loi et au pouvoir judiciaire d'appliquer la loi, dans le cadre d'un litige, selon l'interprétation dégagée par les cours et tribunaux.

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

⁵ cf. Annexe n°3