

N° 7886²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI :

1° modifiant : a) le Code civil ; b) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; et 2° abrogeant la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

* * *

**AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(8.11.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de la Justice et Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 30 août 2021, le projet de loi sous rubrique, qui a été approuvé par le Conseil de gouvernement lors de sa séance du 23 juillet 2021.

Durant la pandémie Covid-19, la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19¹ a instauré une dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil. Selon le ministère de l'Intérieur, une trentaine de communes ont eu recours à plusieurs reprises à cette dérogation, qui a permis au collège des bourgmestre et échevins de désigner d'autres lieux pour la célébration du mariage sans l'intervention du procureur d'État, mais sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Mais au-delà de cette crise, ayant nécessité des actions rapides afin de se conformer aux mesures sanitaires, on constate que les cérémonies civiles gagnent de plus en plus en importance vis-à-vis des cérémonies religieuses. Les personnes s'unissant par le mariage ou le partenariat désirent une certaine flexibilité, que ce soit quant au déroulement ou au lieu des cérémonies civiles et quant au nombre de personnes pouvant prendre part à ces cérémonies.

Le projet de loi sous revue a comme objectif la modernisation des dispositions légales réglant les cérémonies civiles, notamment celles du mariage et du partenariat. Plus précisément, il vise à permettre la célébration de mariages ou de partenariats civils dans d'autres lieux que la maison communale dans l'avenir. De plus, il vise à recadrer les dispositions légales concernant le remplacement de l'officier de l'état civil et la délégation des fonctions de ce dernier à un autre élu de la commune. Ainsi, par ce projet de loi, le gouvernement met en œuvre ce qui a été proposé dans l'accord de coalition 2018-2023².

Le SYVICOL partage les objectifs poursuivis, sous réserve des remarques développées ci-dessous.

Le présent avis a été élaboré avec le soutien de la commission consultative 1 (volet administratif) du SYVICOL. Le SYVICOL remercie les membres pour leur expertise et leur contribution précieuse à la rédaction de cet avis.

*

1 Loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

2 Accord de coalition 2018-2023, page 36

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL propose de **moderniser l'article 63** du Code civil et **s'oppose à l'obligation d'un double affichage** de la publication du mariage (art. 1 et 2).
- Il **marque son accord** avec la disposition **que le conseil communal peut désigner un ou plusieurs lieux pour la célébration de mariages** autre que la maison communale et qu'il peut prendre un règlement communal en la matière (art. 3).
- Il est d'avis que le texte devra prévoir la possibilité de **désigner**, à côté de ceux en propriété publique, **également des immeubles privés dont la commune n'est pas le propriétaire** mais qui sont **régulièrement utilisés par celle-ci** par le moyen d'un contrat (art. 4).
- Aux yeux du SYVICOL, le premier critère, tel que proposé par lui, garantit un cadre public et officiel au mariage de sorte que le **critère d'une affectation à un service public devient inutile** (art. 4.)
- Il demande une **précision sur le critère de la neutralité**. (art. 4).
- Il suggère de laisser les communes **choisir** si elles veulent affecter un ou plusieurs des lieux désignés par le conseil communal **à la réception de déclarations de partenariat** (art. 4).
- Le SYVICOL **s'oppose à ce que le choix** des lieux pour la célébration de mariages soit soumis à **l'approbation du ministre de l'Intérieur** (art. 4).
- Il préconise de prévoir à côté de la délégation ponctuelle, prévue à l'article 69bis, **l'option pour un partage des fonctions de l'officier de l'état civil à plusieurs élus en matière de mariage et de partenariat**. (art. 5 et 6).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Articles 1^{er} et 2

L'article 1^{er} du projet de loi modifie l'article 63, paragraphe 1^{er}, du Code civil en ajoutant une obligation pour l'officier de l'état civil d'apposer l'affiche valant publication d'un mariage au lieu de célébration de mariages désigné en application de l'article 75, tel que modifié par le projet de loi sous examen, en plus de l'affiche apposée à la porte de la maison commune. L'article 2 du projet de loi précise que l'affiche doit rester apposée au lieu de célébration désigné de cette manière pendant dix jours.

Bien que cette deuxième affiche doive uniquement être apposée au cas où le mariage serait effectivement célébré dans un autre lieu que la maison communale, le SYVICOL se demande quelle en serait la plus-value, si l'affichage est de toute façon apposé à la maison communale. La maison communale, plus précisément le « Reider », est considérée comme la source principale d'informations pour le public ainsi que le lieu principal pour toute publication officielle des autorités communales. Ce deuxième affichage serait en réalité une démarche administrative additionnelle n'apportant guère d'avantages ou de garanties additionnelles.

De manière générale, on peut se demander si les dispositions actuelles réglant l'affichage à la maison communale sont encore adaptées à la pratique actuelle. Le texte dispose que la publication doit être « apposée à la porte de la maison commune ». Si on prend le texte à la lettre, on constate que la plupart des communes ne sont plus en conformité puisqu'elles n'apposent pas la publication « à la porte de la maison commune » mais au « Reider » devant la mairie. À cela s'ajoute que de plus en plus de communes disposent d'un « E-Reider », donc une version digitale de leur « lieu usuel » de publication.

Alors que dans le passé, il s'agissait d'une protection contre les abus, donnant la possibilité de s'opposer à un mariage, la publication semble aujourd'hui dépassée, d'autant plus que le cercle des personnes ayant le droit de former une telle opposition est limité³. En effet, grâce aux contrôles sur base de documents officiels, le risque de fraude a été fortement réduit par rapport à la période où la publication de mariage a été introduite.

³ Articles 172 – 175-1 du Code civil

S’y ajoute que des données personnelles comme les noms, le domicile ainsi que la résidence des futurs conjoints se trouvent sur la publication, ce qui soulève des questions du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Dès lors, le SYVICOL est d’avis qu’il faudra suivre nos voisins allemands et ne plus exiger la publication à la maison communale comme une condition de forme du mariage. Toutefois, pour garantir un contrôle interne et pour éviter tout abus, on pourrait réfléchir à mettre en place un système de publication « interne » au niveau intercommunal, c’est-à-dire un échange d’informations électronique entre les communes de résidence des futurs époux.

Pour ces raisons, le SYVICOL plaide pour une reformulation de l’article 63 du Code civil en tenant compte des remarques exprimées ci-dessus et s’oppose fortement à une obligation d’un double affichage de la publication du mariage.

Article 3

L’article 3 apporte des modifications à l’article 75 du Code civil en précisant que non seulement la lecture des pièces et des articles du Code civil a lieu dans la maison commune, mais également la célébration du mariage. Il introduit encore la possibilité de déroger au principe que la maison commune est le lieu de célébration pour les mariages et renvoie au futur article 29bis qui prévoit les critères que les futurs lieux de célébration de mariages désignés par le conseil communal doivent respecter.

Etant donné que la désignation de lieux de célébration autres que la maison commune est facultative et que les communes peuvent y recourir de manière autonome et si des locaux appropriés sont présents sur leur territoire, le SYVICOL ne peut que saluer cet objectif du projet de loi. Il insiste également sur le fait que les communes sont les mieux placées pour décider quels sont les lieux qui pourront servir pour la célébration de mariages et qu’il convient dès lors de leur laisser une marge de manœuvre dans leur choix.

Le projet de loi prévoit également qu’il n’appartiendra plus au collège des bourgmestre et échevins de désigner un ou plusieurs lieux de célébration autres que la maison commune, comme c’est le cas sous le régime de la loi précitée du 24 juin 2020, mais que cette compétence sera attribuée au conseil communal. Le SYVICOL marque son accord avec cette adaptation, étant donné que le conseil communal est compétent pour tout ce qui est d’intérêt communal et que c’est également lui qui dispose du pouvoir de réglementer l’utilisation des biens immeubles communaux.

Dès lors, le SYVICOL n’a pas de remarques spécifiques à formuler concernant l’article en question.

Article 4

L’article 4 du projet de loi introduit un nouvel article 29bis dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui fixe la possibilité pour le conseil communal d’affecter à la célébration de mariages tout bien immeuble autre que la maison commune et qui répond cumulativement aux six critères qu’il établit.

Le premier critère prévoit que le lieu doit appartenir à l’État, à un établissement public ou à la commune. Le SYVICOL est d’avis que le terme « appartenir » n’est pas juridiquement approprié et il demande de reformuler la disposition en utilisant le terme de « propriété ».

D’ailleurs, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont limité le choix à des immeubles appartenant à un propriétaire public. Dans certaines communes, il existe des établissements privés qui sont régulièrement utilisés par celles-ci par le moyen d’un contrat⁴. Dès lors, le SYVICOL est d’avis qu’une commune devrait pouvoir désigner comme lieux de célébration, à côté de ceux en propriété publique, également les immeubles privés que la commune utilise régulièrement sans en rassembler tous les éléments de la propriété. Le texte pourrait dès lors être rédigé comme suit : « 1° dont la commune, l’Etat ou un établissement public est propriétaire, ou sur lequel elle dispose d’un droit d’usage ou de jouissance. »

Le deuxième critère prévoit que le bien immeuble doit être situé sur le territoire de la commune où aura lieu la célébration. Le SYVICOL y marque son accord.

Le troisième critère prévoit que le bien immeuble doit être affecté à un service public. Selon le commentaire des articles, il « s’agit de toute activité ou service que la commune propose à ses

⁴ Par exemple : une simple convention, une convention d’usufruit, ou un contrat de bail avec un propriétaire privé

citoyen-ne-s visant à satisfaire un besoin d'intérêt général ». Même si les auteurs du projet de loi précisent qu'il faut retenir une interprétation large du critère en question, celui-ci restreint considérablement le choix de la commune. Ce critère pourra théoriquement exclure un bien immobilier appartenant à l'État ou à un établissement public mais qui n'est pas directement utilisé pour « proposer une activité ou un service aux citoyen-ne-s »⁵ ou bien encore une salle des fêtes qui, si elle peut remplir une mission de service public, n'est pas à proprement parler « affectée à un service public ». La commune se verra alors dans l'impossibilité d'affecter ce lieu à la célébration de mariages par une convention avec l'autorité publique en question

Aux yeux du SYVICOL, le premier critère, tel que proposé par lui, garantit un cadre public et officiel au mariage de sorte que le critère d'une affectation à un service public devient inutile. C'est la raison pour laquelle il demande de supprimer cette disposition de l'article 29bis.

Le quatrième critère exige que le bien immobilier soit de caractère neutre. Selon le commentaire des articles, il s'agit de prendre en compte les lieux historiquement liés à l'exercice d'un culte religieux, mais qui ont fait l'objet d'une désacralisation depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 février 2018 sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes, et ne sont partant plus utilisés pour l'exercice d'un culte. Bien que ce critère semble clair en ce qui concerne les lieux désacralisés, il entraîne une certaine insécurité concernant d'autres immeubles, par exemple une infrastructure qui, du fait de son affectation dans le passé, ne pourra pas être considérée comme totalement neutre. Par conséquent, le SYVICOL est d'avis qu'il faudra préciser cette disposition et le critère de « neutralité ».

Les cinquième et sixième critères, précisant que le lieu de célébration doit garantir une célébration solennelle et publique du mariage afin de permettre à l'officier de l'état civil d'accomplir ses fonctions dans le respect de ses devoirs et obligations, n'appellent pas de remarques du SYVICOL.

Au terme de l'analyse des critères et au vu des remarques formulées ci-dessus, le SYVICOL rappelle que la décision de désigner d'autres lieux pour la célébration de mariages appartient *in fine* au conseil communal, qui doit bien évidemment prendre en considération la dignité, la solennité et le caractère public des actes civils du mariage et du partenariat dans sa décision. Ceci constitue une garantie additionnelle justifiant, pour le SYVICOL, les allègements proposés de ces critères.

Ensuite, le dernier alinéa du premier paragraphe de l'article 29bis dispose que le bien immobilier affecté à la célébration de mariages peut aussi servir à la réception de déclarations de partenariat prévues à l'article 3 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Étant donné que la déclaration d'un partenariat n'est en soi pas encadrée par une cérémonie officielle tel que c'est le cas pour un mariage et que la réception des déclarations de partenariat se déroule différemment d'une commune à l'autre, le SYVICOL suggère de reformuler la disposition afin de laisser aux communes le choix d'affecter les lieux désignés par le conseil communal uniquement à la cérémonie des mariages ou également à la réception de déclarations de partenariat.

Le nouvel article 29bis dispose dans son deuxième paragraphe que la « délibération du conseil communal déterminant les lieux de célébration de mariages, et le cas échéant le règlement communal y relatif est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur ». Le SYVICOL tient à rappeler les remarques formulées dans son avis du 25 mai 2020 sur le projet de loi n°7577⁶, dans lequel il s'est prononcé contre une approbation de cette décision par le ministre de l'Intérieur.

À cela s'ajoute que dans l'esprit du projet de loi n°7514 relatif à l'allègement de la tutelle administrative⁷, abolissant avec la modification de l'article 22 l'obligation pour les communes de demander l'approbation du ministre de l'Intérieur en cas de réunion du conseil communal dans un bâtiment autre que la maison communale, le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs ont choisi de maintenir cette obligation pour les cérémonies de mariage. Les responsables communaux sont les mieux placés pour évaluer si un bâtiment se prête à la tenue d'une cérémonie civile. Dès lors, le SYVICOL s'oppose à ce qu'une telle décision des autorités communales soit soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

5 Par exemple, un château ou un autre bâtiment historique

6 Avis sur le projet de loi n°7577 portant dérogation temporaire à l'article 75 du Code civil ; Document parlementaire 7577²

7 Projet de loi n°7514 portant modification : 1°de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2°de l'article 2045 du code civil ; 3°de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4°de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5°de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6°de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7°de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Articles 5, 6 et 7

Aux termes de l'article 5, l'article 69 de la loi communale est remplacé par une disposition qui ne se distingue du texte actuel que par le fait qu'elle ne donne plus au bourgmestre la possibilité de déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions d'officier de l'état civil.

En contrepartie, l'article 6 introduit un article 69bis, qui permet au bourgmestre de déléguer ses fonctions d'officier de l'état civil ponctuellement pour la célébration d'un mariage déterminé ou la réception d'une déclaration de partenariat déterminée conformément aux modalités de l'article 77 de la loi communale. Comme le précisent les auteurs, cette délégation doit se faire par un acte formel qui est inscrit au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

De manière générale, le SYVICOL salue l'idée de prévoir une délégation des fonctions d'officier de l'état civil en matière de mariage ou de déclaration de partenariat sans devoir tenir compte de l'ordre des nominations ou du rang d'ancienneté.

Toutefois, il constate que cette dernière délégation apporte une charge administrative importante nécessitant pour chaque mariage ou partenariat une délibération spécifique.

En vue d'une organisation plus fluide du service public de l'état civil, le SYVICOL propose d'ajouter à côté de la délégation ponctuelle qui sera introduite par le nouvel article 69bis, un deuxième alinéa, qui permettrait un partage des fonctions de l'officier de l'état civil entre le bourgmestre, les échevins et les conseillers en matière de mariage et de partenariat, arrêté par un acte unique en s'inspirant de ce qui est prévu par la loi française⁸ et l'article 70 de la loi communale luxembourgeoise, permettant l'exercice simultané des fonctions déléguées de l'officier de l'état civil par des agents communaux⁹.

Plus précisément, il devrait appartenir exclusivement au bourgmestre qui, selon le nouvel article 69 est d'office l'officier de l'état civil, de décider s'il veut recourir à ce mécanisme ou non. Le partage devrait clairement être limité à la durée du mandat politique. Ceci éviterait une charge administrative non négligeable aux communes.

Quant à la formulation de l'article 69bis tel que proposé par le projet de loi sous revue, le SYVICOL remarque que le texte de l'article en question ne tient pas compte de l'empêchement du bourgmestre et du remplacement dans ses fonctions d'officier de l'état civil prévu à l'article 69. Dès lors, il propose que l'article 69bis prenne la teneur suivante : « *Le bourgmestre, ou en cas d'empêchement, son remplaçant, peut déléguer à un échevin ou à un conseiller communal les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la [...]* ».

Articles 8, 9 et 10

L'article 8 abroge la loi modifiée du 24 juin 2020 concernant la célébration du mariage dans un édifice communal autre que la maison communale dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

L'article 9 précise que les délibérations prises en vertu de cette loi restent applicables pendant une période d'un mois à partir de l'entrée en vigueur du projet de loi sous examen.

L'article 10 précise que la date d'entrée en vigueur du projet de loi est le 1^{er} janvier 2022.

Ces articles n'appellent pas de remarques particulières de la part du SYVICOL.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 8 novembre 2021

8 En France, un tel partage de compétence existe pour la fonction de l'officier de l'état civil. A côté du maire, ce sont également leurs adjoints qui exercent la fonction d'officier d'état civil. (Voir article 2122-32 du Code général des collectivités territoriales)

9 Extrait du premier alinéa de l'article 70 : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 69 de la présente loi, le bourgmestre peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires, communaux, employés communaux ou salariés à tâche principalement intellectuelle au service de la commune, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réception des déclarations de [...] partenariats [...]* »

