



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 15 mai 2013

Ordre du jour :

6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

- Continuation des travaux sur base du texte coordonné (document de travail établi par le secrétariat de la commission)

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Norbert Hauptert remplaçant M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Etant donné que la note du Maréchal de la Cour demandée par la commission est à présent disponible (transmise par courrier électronique le 8 mai 2013 et annexée au présent procès-verbal), M. le Président propose de réexaminer les articles tenus en suspens sous le *Chapitre 3.- Du Grand-Duc* sur base du texte coordonné mis à jour au 13 mai 2013¹.

¹ Les propositions de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait siennes sont reprises en caractères soulignés, les amendements parlementaires sont repris en caractères gras et italiques et le texte, qui ne fait pas l'objet d'une modification, mais dont l'emplacement change seulement suite à la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission, est barré à son endroit initial et repris en caractères italiques à son nouvel endroit. La partie du texte qui a subi une légère modification est reprise en caractères gras et italiques, s'il s'agit

Il informe encore les membres de la commission que ladite note a été transmise au Conseil d'Etat et qu'elle sera discutée avec lui, le cas échéant, au cours de la prochaine réunion informelle fixée au 7 juin 2013.

Article 46 nouveau (ancien article 4)

La commission revient sur la proposition de compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 46 du texte coordonné par la phrase suivante (cf. P.V. IR 34) :

« *Il porte le titre de Chef de l'armée.* »

Il est rappelé que dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat note que « *le rôle symbolique du Chef de l'Etat en ce qui concerne l'armée peut faire l'objet d'une disposition de la loi d'organisation militaire* ».

Etant donné les liens historiques étroits tissés entre le Luxembourg et les Pays-Bas, M. le Président se demande si le Luxembourg ne pourrait pas suivre l'exemple des Pays-Bas où le nouveau Roi ne porte plus l'uniforme de l'armée, vu qu'il n'est plus le Chef de l'armée. Se poserait alors la question si la loi d'organisation militaire devrait être complétée par une disposition concernant le rôle symbolique du Chef de l'Etat en ce qui concerne l'armée.

Vu qu'il s'agit plutôt d'une question protocolaire que de pouvoirs réels, la commission conclut que la disposition en discussion n'a pas sa place dans la Constitution.

La question de l'inviolabilité du Grand-Duc (articles 46 et 48 du texte coordonné ; anciens articles 4 et 52, alinéa 3)

M. le Président souhaite rediscuter de l'amendement retenu par la commission dans la réunion du 14 novembre 2012 (cf. P.V. IR 07) et rejeté dans la réunion du 6 mars 2013 (cf. P.V. 28) à l'endroit de l'alinéa 1 de l'article 48 du texte coordonné² visant l'inviolabilité du Chef de l'Etat sous l'angle de l'inviolabilité politique, donc en rapport avec l'obligation du contreseing ministériel, comme cela est le cas pour bon nombre de constitutions de pays européens.

Un représentant du groupe politique LSAP est d'avis qu'il ressort clairement du texte « *Sa personne est inviolable* » proposé par le Conseil d'Etat et adopté par la commission dans la réunion du 6 mars 2013 précitée que le Chef de l'Etat ne peut être accusé ni poursuivi par personne, qu'il n'est justiciable d'aucune juridiction et qu'on ne peut lui demander compte de ses actes. Comme l'inviolabilité implique l'irresponsabilité complète du Chef de l'Etat, c'est-à-dire qu'elle est générale et absolue, aussi bien du point de vue pénal que politique, et que son irresponsabilité politique a comme contrepartie la responsabilité ministérielle, l'amendement en question lui paraît superfétatoire.

Vu que l'amendement initialement proposé par la commission ne trouve plus la majorité nécessaire, les articles 46 et 48 du texte coordonné ne sont pas modifiés. Ils prennent définitivement la teneur suivante :

d'un amendement parlementaire et en caractères soulignés, s'il s'agit d'une proposition de texte du Conseil d'Etat que la commission a fait sienne.

² « **Art. 53. 48.** La personne du ~~Grand-Duc~~ Chief de l'Etat est inviolable ; *les membres du Gouvernement sont responsables.*

Les dispositions du Chief de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement. »

« **Art. 46.** Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat.

Il représente l'Etat. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationales.

Sa personne est inviolable.

Art. 48. *Les dispositions du Chef de l'Etat doivent être contresignées par un membre du Gouvernement, **qui en assume la responsabilité.** »*

La question du titre du conjoint du Chef de l'Etat

La commission note que le nouveau Statut de famille (cf. décret grand-ducal du 18 juin 2012 portant coordination du Statut de famille du 5 mai 1907) prévoit une inégalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne le titre du conjoint du Chef de l'Etat. En effet, la conjointe du Chef de l'Etat porte le titre de Grande-Duchesse de Luxembourg, Duchesse de Nassau, tandis que l'époux de la Grande-Duchesse en exercice porte le titre de Prince de Luxembourg, Prince Consort.

D'où la question s'il ne faudrait pas prévoir une disposition dans la Constitution prévoyant que seul le Chef de l'Etat peut porter le titre de Grand-Duc ou, le cas échéant, de Grande-Duchesse.

Etant donné que la Constitution connaît uniquement l'institution du Grand-Duc, Chef de l'Etat, la commission considère que la Constitution n'a pas à régler la question du titre du conjoint du Chef de l'Etat. Il est encore souligné que les constitutions des pays européens ne prévoient pas non plus une disposition afférente.

Article 50, paragraphe 4, alinéa 1^{er} nouveau (ancien article 55, alinéa 2, 1^{ère} phrase)

Dans la réunion du 19 novembre 2012 (cf. P.V. IR 08), la commission a été informée que le Conseil d'Etat considérerait que le projet de loi 6475 relative à la Protection nationale n'irait pas assez loin et poserait des problèmes en cas d'une vraie crise, de sorte qu'il envisagerait de remplacer la notion de « *crise internationale* » par celle de « *crise* », laquelle couvrirait tant les crises internationales que nationales.

La commission a toutefois jugé le terme « *crise* » inapproprié, mais avant de le remplacer, elle a souhaité disposer de l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi 6475 relative à la Protection nationale (cf. P.V. IR 28). Or, comme il n'est pas encore disponible, elle décide de maintenir les termes « *crise internationale* » et d'attendre la proposition de modification éventuelle que le Conseil d'Etat fera dans son avis complémentaire sur la proposition de révision 6030, suite à son avis sur le projet de loi 6475 précité.

Article 51 nouveau (ancien article 56)

M. le Président rappelle que le ministre de la Justice sortant, François Biltgen, désirait limiter le droit de grâce aux seules peines privatives de liberté, alors que la grande majorité des dossiers de demande de grâce ont trait à des affaires « *mineures* » de retrait du permis de conduire (environ 80%).

Etant donné que le projet de loi 6381 portant réforme de l'exécution des peines vise à régler le problème d'exécution des décisions prononçant une interdiction de conduire, la commission considère qu'il n'y a pas lieu de limiter le droit de grâce aux peines privatives de liberté, alors que les demandes de grâce devraient considérablement diminuer à l'avenir.

Vu qu'il est redondant d'écrire « *dans les limites et conditions* », la commission décide de maintenir le texte initial « *dans les conditions* » et renonce partant à son amendement décidé au cours de la réunion du 20 février 2013 (cf. P.V. IR 25). Ainsi, le texte prendra définitivement la teneur suivante :

« **Art. 56. 51.** Le ~~Grand-Duc~~ Chef de l'Etat a le droit, dans les conditions fixées par la loi, de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, ~~sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement.~~³ »

Il est encore souligné que la loi proposée pour régler le droit de grâce pourra reprendre les dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 11 juin 1925 portant composition de la Commission de grâce.

Article 53 nouveau (ancien article 59)

La commission avait tenu cet article en suspens en attendant la note du Maréchal de la Cour.

En ce qui concerne l'alinéa 1 de cet article, M. le Président propose d'adopter le paragraphe 2, alinéa 1 de l'article 49 du Conseil d'Etat disposant que :

« *La loi fixe, à charge du budget de l'Etat, la dotation annuelle du Chef de l'Etat ainsi que, le cas échéant, celles de l'ancien Chef de l'Etat, du Régent et du Lieutenant-Représentant.* »

Quant à la proposition faite dans la note du Maréchal de la Cour d'y intégrer également le Grand-Duc Héritier, il est souligné qu'il faudrait alors déterminer le moment à partir duquel il aurait droit à une dotation annuelle.

Un représentant du groupe politique LSAP déplore que ni le texte de la proposition de révision ni celui proposé par le Conseil d'Etat n'apportent plus de transparence par rapport au système actuel se caractérisant par son opacité. En effet, un lecteur non averti pourrait en conclure qu'une dotation globale leur serait mise à disposition sans qu'une explication et justification de détail étayant le montant retenu ne soit nécessaire.

Au regard de cette remarque, M. le Président propose de reformuler l'article en question de la manière suivante :

« *Le Chef de l'Etat touche 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 civile. »

³ Une erreur s'est glissée dans le texte coordonné sous examen : la suppression du bout de phrase « *sauf ce qui est statué relativement aux membres du Gouvernement* » y est signalée comme amendement (donc en gras et italique). Or, comme la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition de supprimer ce bout de phrase, elle doit être signalée en caractères soulignés.

L'orateur souligne que la Constitution ne devra pas être interprétée de façon restrictive, en ce sens que l'ancien Chef de l'Etat, le Régent et le Lieutenant-Représentant ne toucheraient rien.

Concernant l'inscription dans la Constitution d'une disposition sur le régime de la sécurité sociale de la famille grand-ducale, il considère qu'elle n'a pas sa place dans la Constitution. A son avis, le coût de l'assurance volontaire contractée par le Chef de l'Etat devrait faire partie intégrante de la dotation annuelle qui lui est allouée.

La commission se rallie au Président, de sorte que l'article 53 prendra la teneur suivante :

« Art. 59. 53. Le Grand-Duc Chef de l'Etat touche sur le budget de l'Etat une dotation annuelle, ~~qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'Etat et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale dont les éléments et le montant sont fixés par la loi.~~

Le Grand-Duc Chef de l'Etat, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile. »

La commission considère que l'on peut renoncer à la règle de fixer au début de chaque règne la dotation annuelle avec la possibilité de l'adapter par la suite moyennant vote d'une loi spéciale, étant donné qu'au regard des fluctuations économiques, des adaptations régulières de la dotation annuelle s'avéreront nécessaires.

Article proposé par la commission concernant l'hypothèse où le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles

La commission a considéré qu'au regard de la théorie des compétences liées, il faudrait introduire dans la future Constitution un article relatif aux conséquences à tirer dans le cas où le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles.

A ce titre, il a été proposé la disposition suivante, sans qu'une décision définitive à cet égard n'ait été prise :

« Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, la Cour suprême entendue en son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. »

M. le Président propose de faire intervenir le Conseil d'Etat au lieu de la Cour suprême. Il souligne encore que la Constitution suédoise prévoit une disposition analogue formulée de la manière suivante (Chapitre V « Le chef de l'Etat », article 5) :

« Au cas où, pendant une période ininterrompue de six mois, le roi a été mis dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions ou qu'il a omis de les exercer, le gouvernement en informe le Riksdag, qui décide qu'il y a lieu de considérer que le roi a abdiqué. »

La commission se rallie à la proposition du Président. Ainsi, il est introduit un nouvel article 55 ayant la teneur suivante :

« Art. 55. Si le Chef de l'Etat ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'Etat entendu en

son avis, décide à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdiqué. »

Suite à l'introduction de cet article, la numérotation des articles subséquents doit être adaptée.

Article 59⁴, alinéa 3 nouveau (ancien article 49, alinéa 1)

Etant donné que la phrase « *Pendant la minorité du successeur, la régence peut être confiée au parent survivant.* » proposée par le Conseil d'Etat prêtait encore à discussion, la commission avait décidé de la laisser en suspens et d'y revenir par la suite.

De l'avis de M. le Président, la priorité devrait être donnée aux personnes se trouvant dans l'ordre de succession au trône, de sorte qu'il faudrait reformuler la disposition en question de la manière suivante :

« Pendant la minorité du successeur, la régence ne peut être confiée au parent survivant, qu'en l'absence de personnes visées à l'article 56, paragraphe 1^{er}. »

Ni cette proposition de texte ni celle du Conseil d'Etat ne recueillent la majorité nécessaire. En effet, certains membres ont des problèmes avec l'idée que la régence pourrait être exercée par une personne ne se trouvant pas dans l'ordre de succession au trône.

Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 59 prendra définitivement la teneur suivante :

« ~~Art. 49.~~ La régence ne peut être ~~conférée~~ confiée qu'à une seule personne, qui doit être majeure et être descendant du premier Grand-Duc visé à l'article 42 faire partie des personnes visées à l'article 56, paragraphe 1^{er}. »

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - note sur le fonctionnement de la Cour grand-ducale

⁴ Il s'agit de l'article 58 dans le texte coordonné sous examen, mais, suite à l'introduction d'un nouvel article 55, la numérotation des articles suivants est augmentée d'une unité.



Luxembourg, le 7 mai 2013

**Note à l'attention des membres de la Commission des
Institutions et de la Révision constitutionnelle**

**Objet : Travaux de révision de la Constitution - fonctionnement de
la Cour grand-ducale**

La présente fait suite à la demande exprimée par les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de pouvoir disposer d'une note du Gouvernement ou du Maréchalat de la Cour sur les dispositions qui concernent le fonctionnement de la Cour grand-ducale et les textes qui sous-tendent ce fonctionnement, comme le Pacte de famille.

La présente note a dès lors pour finalité de décrire comment s'appliquent les dispositions constitutionnelles ainsi que le corps de règles internes à la Maison grand-ducale qui gouvernent le fonctionnement de la Cour grand-ducale.

Les développements qui suivent couvrent les thèmes ci-après :

1. le Pacte de famille et le Statut de famille ;
2. l'organisation administrative au service du Chef de l'État ;
3. le fidéicomis ;
4. le financement de la Cour grand-ducale ;
5. le régime de la sécurité sociale de la famille grand-ducale.

1. Le Pacte et le Statut de famille

Le Pacte de famille du 30 juin 1783 constitue la Loi fondamentale de la Maison grand-ducale. Le Pacte a son assise dans l'article 3 de notre Constitution qui dispose que :

« **Art. 3.** La Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'art. 71 du traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'art. 1^{er} du traité de Londres du 11 mai 1867. »

Ledit Pacte de famille renvoie au niveau de ses articles 35 et 48 au Statut de famille portant organisation de la Maison grand-ducale.

D'après la conception de notre Constitution, le Pacte de famille, ainsi que le Statut, sont considérés comme une sorte de Constitution *bis* dont le contenu est déterminé *proprio motu* par le Grand-Duc. Il en découle que ces instruments ne nécessitent ni contreseing ni approbation législative. Leur publication au Mémorial leur confère un caractère opposable aux tiers.

Les règles inscrites au Pacte du 30 juin 1783 et au Statut ont connu une série de modifications par la suite. Ainsi, le Statut de famille a notamment été modifié le 16 avril 1907, modification qui a été entérinée par le législateur qui par une loi du 10 juillet 1907 a conféré force de loi au Statut de famille de la Maison de Nassau. Quant au Pacte de famille, il a notamment été modifié par décret du 16 septembre 2010 (introduction de l'égalité entre hommes et femmes en matière de succession au trône).

En 2012, les textes du Pacte et du Statut ont été coordonnés par deux décrets des 11 et 18 juin 2012.

Le Pacte de famille couvre 49 articles qui concernent :

- le fidéicommiss,
- l'ordre successoral,
- les secours revenant aux membres de la famille.

Le Statut de famille est constitué de 13 paragraphes qui définissent les règles en rapport avec :

- l'appartenance à la Maison et à la Famille grand-ducales,
- les droits et sujétions de leurs membres,
- leurs titres et prédicats,
- les règles relatives à la composition et au fonctionnement des organes d'arbitrage et de gouvernance.

Dans son avis à l'égard de la proposition de révision constitutionnelle en discussion, le Conseil d'État exprime des réticences à l'endroit de la proposition qui consiste à continuer à garantir une assise constitutionnelle au Pacte de famille au sens large, y compris le Statut de famille. Selon le Conseil d'État, le Pacte est « une affaire privée qui ne concerne que les seuls membres de la famille grand-ducale et dont le contenu ne requiert l'attention ni du constituant, ni du législateur (à l'exception de l'Administration des biens du Grand-Duc et, le cas échéant, du fidéicommiss). »

De par son caractère absolu, cette thèse n'est pas tenable.

En effet, le Pacte de famille (y compris le Statut de famille) ne peut pas être considéré comme une simple affaire de famille qui ne concernerait que les seuls membres de la famille grand-ducale. Il s'agit avant tout de la famille dynastique appelée à fournir le Chef de l'État à la tête de notre monarchie constitutionnelle. En sa qualité de Chef de famille de la dynastie constitutionnelle, le Grand-Duc doit disposer de toute l'autorité nécessaire afin de pouvoir régler les affaires de famille dans le respect des droits, mais aussi des sujétions et responsabilités découlant pour les siens de la Constitution en projet. Pour ce faire, il doit pouvoir continuer à se baser sur le Pacte revêtu d'une légitimité constitutionnelle. Il convient de noter que cette autorité ne constitue nullement une entrave exorbitante aux droits et libertés des membres de la famille. L'assujettissement à ces règles internes correspond tout simplement à la situation particulière attachée à l'appartenance à la famille du Chef de l'État et à la participation à l'exercice des compétences y liées, notamment en matière de fidéicomis. En fait, les contraintes générées par le Pacte et le Statut ne font que refléter la juste contrepartie du rôle revenant aux membres de la famille du Grand-Duc dans le cadre public.

En dehors de la sphère en rapport direct avec les charges constitutionnelles imparties à la famille du Chef de l'État, les règles du droit commun restent applicables. En outre, tant le Pacte que le Statut comportent chacun une clause de réserve formelle par rapport aux règles prééminentes de la Constitution.

En conclusion aux développements qui précèdent et au vu de la disposition constitutionnelle inscrite à l'endroit de l'article 47 de la proposition de révision en discussion en vertu de laquelle le Chef de l'État « n'a d'autres attributions que celles que lui accordent la Constitution et les lois », la consécration constitutionnelle du Pacte de famille de la Maison de Nassau consoliderait de façon substantielle la position du Chef de famille – Chef de l'État – par rapport aux membres de sa famille. A cet égard, le maintien de la valeur et de la force du Pacte en vertu de la Constitution elle-même ne manquerait pas d'avoir un effet stabilisateur sur les règles de fonctionnement interne de la dynastie constitutionnelle.

L'option principale défendue par le Gouvernement dans sa prise de position du 22 juin 2011, à l'endroit de l'article 144, mériterait dès lors d'être reprise par le Constituant :

« Les dispositions du Pacte de famille de la Maison de Nassau du 30 juin 1783, *dans sa version coordonnée du 11 juin 2012*, sont maintenues dans la mesure où elles sont conformes à la Constitution et nécessaires pour régler les relations familiales et la situation des biens privés de la famille grand-ducale. Toute modification du Pacte de famille doit être publiée au Mémorial. »

La Commission parlementaire préconise quant à elle que toute modification du Pacte soit approuvée par la loi. En faisant abstraction de toute approbation par la loi, l'approche gouvernementale précitée est en phase avec la thèse défendue par le Conseil d'État estimant qu'une telle exigence constituerait une atteinte « inexplicable et exorbitante » aux affaires de la famille grand-ducale.

2. L'organisation administrative au service du Chef de l'État

D'emblée, il convient de distinguer entre l'Administration des Biens du Grand-Duc et l'Administration proprement dite au service du Chef de l'État.

L'Administration des Biens gère la fortune de la Maison grand-ducale, tandis que la seconde composante de l'organisation administrative vise une série de services opérationnels et administratifs du Chef de l'État.

2.1. Les services administratifs

À part le Secrétaire du Grand-Duc (poste qui par le passé a parfois été occupé par le Maréchal de la Cour) évoqué dans le cadre du tableau de classification des fonctions publiques inséré dans la législation sur les traitements des fonctionnaires de l'État, le personnel de la Cour ne fait pas l'objet de dispositions légales spécifiques. Dans sa très grande majorité, le personnel au service du Chef de l'État se compose d'agents détachés ou mis à la disposition du Chef de l'État par la force publique (Armée et Police grand-ducale) ou des administrations de l'État (Travaux publics, Affaires étrangères) ou encore d'ouvriers ou d'employés engagés sous le statut de salarié par l'Administration des Biens et bénéficiant d'un contrat de travail de droit privé (p.ex. valets, femmes de charge).

Dans son avis à l'égard de la proposition de révision constitutionnelle, le Conseil d'État souscrit, du moins quant à son principe, à l'idée poursuivie par les auteurs de la proposition de révision et du Gouvernement de donner une assise juridique ferme à l'appareil administratif dont le Chef de l'État a besoin pour assumer son rôle. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Gouvernement en tirent la conclusion que tout comme la Chambre des Députés est libre de fixer ses propres règles de fonctionnement, et tout comme le Chef de l'État est libre d'organiser le fonctionnement de son Gouvernement, le Chef de l'État doit disposer de la même liberté et de la même autonomie pour organiser le fonctionnement de l'administration à son propre service.

Au vu de ce qui précède, la proposition de texte actuellement en projet, à savoir le deuxième alinéa de l'article 53, mérite d'être suivie :

« Le Grand-Duc, tenant compte de l'intérêt public, définit et organise son administration qui jouit de la personnalité civile ».

2.2. L'Administration des Biens

L'Administration des Biens est organisée par la loi du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale de Luxembourg. Il se déduit de l'intitulé de cette loi que ladite administration serait chargée de la gestion de la « fortune privée de la Maison grand-ducale ». Or, le périmètre de la mission conférée à ladite administration, n'est pas déterminé avec la dernière précision. En fait, l'Administration des Biens gère :

- les biens privés du Grand-Duc ;
- les biens privés de sa famille proche ;
- les biens privés de la Maison grand-ducale (fidéicomis, i.e. l'ensemble de biens mobiliers et immobiliers permettant au Chef de l'État d'assumer ses fonctions officielles).

Elle s'occupe par ailleurs également de la comptabilité des dotations publiques versées à la Cour grand-ducale à charge du budget de l'État.

Quant à la personnalité juridique de ladite administration, il convient de rappeler que la personne du Grand-Duc est inviolable et que cette inviolabilité implique tout naturellement que « sa » responsabilité civile soit assumée par un tiers jouissant à cette fin de la personnalité juridique. C'est ainsi que l'article 2 de la loi précitée dispose « que le Grand-Duc est représenté judiciairement et extrajudiciairement, pour sa fortune privée, par le préposé de l'Administration de ses Biens. » Contrairement à la thèse prédominante traditionnellement défendue, à savoir que la personnalité juridique incombe à l'Administration des Biens, un jugement du tribunal de travail de Luxembourg du 29 mai 2009 vient de renverser cette thèse en jugeant que « c'est le préposé qui représente Son Altesse Royale le Grand-Duc en justice, en ce qui concerne l'Administration des Biens. »

Au regard de l'importance des intérêts en jeu, notamment la couverture de la responsabilité juridique du Chef de l'État, il y a lieu de clore une fois pour toutes cette controverse. Le Gouvernement préconise que l'Administration des Biens jouisse de la personnalité juridique.

3. Le fideicomis

Le fideicomis est une institution juridique au service de la Maison de Nassau remontant au moins au 18 avril 1868. Il constitue en quelque sorte l'équivalent d'une fondation familiale qui a vocation à servir au prestige et au lustre de la Maison Souveraine. De nos jours, le fideicomis est essentiellement destiné à mettre à la disposition du Chef de l'État un ensemble de biens mobiliers et immobiliers lui permettant d'assumer en toute dignité ses fonctions officielles. Les biens en question qui font partie de la fortune privée de la Maison grand-ducale sont soustraits aux dispositions que la loi attache à tous les biens en général. Ces biens se transmettent du Chef

de l'État en fonction au Chef de l'État lui succédant sans faire intervenir les règles du droit civil. Ainsi, à titre d'exemple, en cas de décès du Grand-Duc en cours de règne, son successeur jouira de l'usufruit des biens qui font partie du fidéicomis sans que ces derniers ne fassent l'objet d'un partage selon les règles de droit commun applicables en matière de succession.

L'institution du fidéicomis est évoquée dans deux lois, celle du 16 mai 1891 concernant la fortune privée de la Maison grand-ducale et celle du 10 juillet 1907 ayant pour objet de conférer force de loi au Statut de famille de la Maison de Nassau du 16 avril 1907. La loi de 1891 n'a pas créé le fidéicomis, mais s'est bornée à en reconnaître l'existence. Il en va de même du Statut de famille annexé à la loi du 10 juillet 1907.

3.1. Le fidéicomis et le Pacte de famille

Le Pacte de famille du 30 juin 1783, dans sa version coordonnée du 11 juin 2012, mentionne le fidéicomis dans huit des dix-neuf articles. Il s'en déduit que le Pacte de famille et le fidéicomis sont intimement liés. Le fidéicomis est consacré et protégé par la loi tandis que son existence est fondée sur le Pacte qui en définit également le régime.

3.2. Le fidéicomis et l'Administration des Biens

L'Administration des Biens constitue la face fonctionnelle du fidéicomis. Ces deux entités sont inséparables et indissociables. Parler d'administration des biens, c'est parler de la manière dont ces biens sont administrés, par qui ils le sont et quels sont les effets de cette administration vis-à-vis des tiers.

Sans fidéicomis l'Administration des Biens perd une bonne partie de sa raison d'être ; sans Administration des Biens le fidéicomis peut exister mais ne peut pas fonctionner.

4. Le financement de la Cour grand-ducale

La loi budgétaire du 21 décembre 2012 rassemble sous le Chapitre III – Dépenses courantes 00 - Ministère d'État, l'enveloppe budgétaire destinée à couvrir les dépenses en rapport avec la Maison du Grand-Duc pour l'exercice 2013. La dotation globale allouée pour l'exercice en cours s'élève à 9.376.091 euros et se compose des éléments suivants :

Article	Libellé	Crédit
10.000	Liste civile	1.131.882
10.001	Frais du personnel attaché à la fonction de Chef de l'État	4.959.659
10.002	Frais de représentation du Chef de l'État	678.043
10.003	Frais de représentation de S.A.R. le Grand-Duc Héritier	151.553
10.004	Frais du personnel attaché à la fonction d'ancien Chef de l'État	1.363.906
10.005	Frais de représentation de S.A.R. le Grand-Duc Jean	253.373
10.007	Frais de fonctionnement et dépenses courantes	686.800
11.000	Traitement des fonctionnaires	168.875
	Total :	9.376.091

Le texte proposé par la commission parlementaire, à l'endroit de l'article 53 alinéa 1, opère un revirement fondamental par rapport aux règles constitutionnelles en vigueur. La différence essentielle entre la solution actuelle et celle en projet réside dans le fait que la première couvre les dépenses de la « Maison Souveraine » tandis que la dernière ne vise que le seul « Grand-Duc ».

« **Art. 53**, al.1^{er}. Le Grand-Duc touche sur le budget de l'État une dotation annuelle qui est fixée par la loi au début de chaque règne. Il dispose de cette dotation pour couvrir les dépenses en relation avec sa fonction de chef de l'État et avec l'administration à son service. La dotation peut être relevée au cours du règne par une loi spéciale. »

Cette approche n'est guère satisfaisante dans la mesure où une interprétation littérale conduirait à exclure dorénavant la prise en charge des allocations revenant à l'ancien Chef de l'État et à rendre aléatoire pour l'avenir toute indemnisation des services rendus à l'État par le Grand-Duc Héritier.

La proposition de révision constitutionnelle réserve donc au Grand-Duc l'attribution d'une dotation annuelle. Dans le souci de consacrer et de maintenir le système actuellement en vigueur, le Gouvernement avait préconisé dans sa prise de position d'en étendre le bénéfice à l'ancien Chef de l'État et au Grand-Duc Héritier. Le Conseil d'État vient de redéfinir le champ d'application personnel en y incluant le Régent et en remplaçant le Grand-Duc Héritier par le Lieutenant-Représentant.

L'approche du Conseil d'État est tout à fait compréhensible. La tâche qui incombe au Lieutenant-Représentant mérite la reconnaissance proposée. Comme il est cependant dans nos traditions constitutionnelles de ne nommer le Grand-Duc Héritier en tant que Lieutenant-Représentant qu'à un moment relativement proche de l'abdication du Chef de l'État en fonction, il y a lieu de se demander comment couvrir les frais en relation avec les services rendus

par le Grand-Duc Héritier qui préside notamment d'importantes et nombreuses missions économiques à un moment où il ne porte pas encore le titre de Lieutenant-Représentant du Grand-Duc.

Au vu de ce qui précède, il serait judicieux de compléter la disposition de l'alinéa 1 de l'article 53 en projet par un alinéa supplémentaire qui pourrait être formulé comme suit.

« Une dotation annuelle est accordée (*,le cas échéant, ?*) à l'ancien Chef de l'État, au Régent, au Lieutenant-Représentant et au Grand-Duc Héritier. »

5. Le régime de la sécurité sociale de la famille grand-ducale

Les membres de la famille grand-ducale rangent sous le régime de l'assurance volontaire prévu par le Code de la Sécurité sociale (articles 2 et 7 « assurance et coassurance maladie » ; article 173*bis* « assurance pension facultative » ; article 352 « assurance dépendance »).

Afin d'entériner le statu quo, il semble indiqué de l'ancrer dans la Loi fondamentale et d'insérer un nouvel alinéa entre les deux alinéas actuels de l'article 53 du texte coordonné de la proposition de révision qui pourrait prendre la teneur qui suit :

« Le coût de l'assurance volontaire contractée par le Chef de l'État, le Régent, le Lieutenant-Représentant et le Grand-Duc Héritier, en application des dispositions qui régissent la Sécurité sociale, est à charge du budget de l'État. »