

**LA LOI DU 21 DÉCEMBRE 2017 CONCERNANT  
L'INSTITUT GRAND-DUCAL, SES ORIGINES  
ET SA PORTÉE(\*)**

PAR

**André ELVINGER**

AVOCAT À LA COUR

**Sommaire**

Historique.....	74
Les « Sociétés savantes » .....	74
Les Sections de l'Institut.....	74
Les « collections, bibliothèques et musées » .....	75
L'Institut Grand-Ducal et la monarchie .....	76
La Belle au bois dormant et sa résurrection.....	76
Quelques questions – intéressantes – à résoudre sur le plan juridique.....	79
L'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 : loi ou règlement ? .....	79
Quelle était la nature juridique de l'Institut Grand-Ducal et de ses Sections et quelle devait être celle à prévoir par la nouvelle loi ? .....	81
Le processus législatif.....	82
Le projet de loi .....	82
L'avis du Conseil d'État et les amendements.....	83
Le débat parlementaire .....	87
L'apport de la loi du 21 décembre 2017.....	89
L'indépendance .....	89
La personnalité juridique .....	90
La modernisation de l'Institut et des Sections .....	90
Conclusion.....	91

---

(\*) Le présent article paraît également au volume XXII des Actes de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal.

## HISTORIQUE

## Les « Sociétés savantes »

Au milieu du 19<sup>e</sup> siècle, le Luxembourg s'honorait de trois *sociétés savantes*, une *société des anciens monuments*, une *société des sciences naturelles* et une *société des sciences médicales*. Ces trois sociétés furent réunies sous le nom « Institut Royal Grand-Ducal » par un arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 portant approbation d'un « Règlement » qualifié d'organique. Le préambule de l'arrêté déclare que ce règlement a été « proposé » par les trois sociétés existantes. Le règlement déclare à son article 1<sup>er</sup> qu'il est établi à Luxembourg une *société ayant pour but de cultiver les sciences, les lettres et les beaux-arts* et que cette société, qui *prend le nom d'Institut Royal Grand-Ducal*, comprend *actuellement* les trois sociétés existantes dont la première est, dans cet article, intitulée *société archéologique*. L'article 1<sup>er</sup> du règlement organique définit comme suit le but du nouvel institut :

*Pour mieux atteindre le but que ces trois sociétés ont poursuivi jusqu'à ce jour, chacune dans sa spécialité, celles-ci sont réunies en une seule. Cette réunion met les sociétaires à même d'agir de concert, de se prêter un appui mutuel et de soigner davantage les intérêts communs à tous. Elle a en outre l'avantage de faciliter au public l'accès des collections.*

L'article 3 du règlement organique introduit la notion des *sections* :

*L'Institut est divisé, pour le moment, en trois sections. Ces sections correspondent aux susdites sociétés et se nomment respectivement : Section des sciences historiques, Section des sciences naturelles et mathématiques et Section des sciences médicales, et le gouvernement royal grand-ducal, d'accord avec la société, se réserve d'ajouter une ou plusieurs sections à celles ci-dessus énumérées.*

## Les Sections de l'Institut

L'article 6 précisait que *chaque section a son administration, son budget et ses publications séparés*.

C'est par une modestie de bon aloi que s'explique le mot « section ». On n'a, ni à l'origine ni par la suite, adopté le terme « académie » comme on le connaît à l'étranger. Monsieur Alphonse Huss, qui fut le premier président de la nouvelle Section des sciences morales et poli-

tiques, la plus jeune des Sections, dans son allocution inaugurale du 24 octobre 1967, l'a rappelé en ces termes :

*Nous n'entendons pas hisser nos modestes efforts à la hauteur qui est marquée à l'étranger par des compagnies de grand prestige et dont les membres, en style élevé, sont parfois taxés d'Immortels ». Mais, ajoutait-il, « si le Grand-Duché ne sait guère mettre sur pied, dans les différents domaines du savoir humain, des institutions pouvant se mesurer avec celles de grands pays, du moins se reconnaît-il le droit et s'imposera-t-il même le devoir de consacrer à des réalisations, dans ces mêmes domaines, des forces et moyens en proportion avec son importance territoriale et démographique.*

#### Les « collections, bibliothèques et musées »

Il est intéressant de noter, dans l'article 1<sup>er</sup> du règlement organique, que le but consistait aussi à « faciliter au public l'accès des collections ». Le chapitre 4 du règlement porte en effet l'intitulé « Bibliothèques et musées » et l'article 19 prévoyait que les « bibliothèques et les collections des trois sections de l'Institut sont conservées dans un bâtiment fourni aux frais de l'État » précisant que ces bibliothèques « sont confiées à la garde des conservateurs et secrétaires des Sections respectives ». L'article 20 ajoutait qu'« en cas de nomination d'un bibliothécaire conservateur, les fonctions de cet employé seront déterminées dans le règlement spécial ».

Ces dispositions s'expliquent par le fait qu'en 1868 il n'existait ni bibliothèque ni musée nationaux. Il est vrai que, dans le bel ouvrage « Histoires d'une passion », édité par *les Amis des Musées d'Art et d'Histoire Luxembourg* pour leur 40<sup>e</sup> anniversaire, Jean-Luc Mousset, sous le titre *De 1796 à 2016 : La longue histoire des musées d'histoire et d'art de Luxembourg*, place l'ouverture d'un premier musée au Luxembourg à 1845, mais précise qu'il ne s'agissait pas ici d'un « musée étatique » mais d'un musée « associatif » créé à l'initiative de la « société pour la recherche et la conservation des monuments historiques » qui sera rapidement suivie de celle de la « société des sciences naturelles ». C'est ce qui explique la référence, dans le règlement organique, aux collections de ces « sociétés » qui allaient, en 1868, être réunies sous le nouvel Institut Grand-Ducal. Ce petit musée était logé, avec la bibliothèque de la Ville de Luxembourg, dans l'ancienne *École centrale des Français*, devenue plus tard l'Athénée. Mousset note que c'est lors de la création d'un musée au Marché-aux-poissons qu'en 1919 la Section

des sciences naturelles céda à l'État ses droits de propriété sur ses collections et qu'en 1927, la Section historique les donne en dépôt à l'État, restant propriétaire de ses collections. Les interventions de ces sections de l'Institut Grand-Ducal sont d'autant plus remarquables que le Musée d'histoire et d'art, malgré l'acquisition par l'État de l'immeuble Collart-de Scherff en 1922, attendait toujours sa construction et que son ouverture n'eut lieu qu'en 1945 et, pour la partie historique, en 1949<sup>1</sup>.

#### L'Institut Grand-Ducal et la monarchie

La monarchie prit une place importante dans le nouvel institut. Non seulement l'institut est désigné comme *Institut Royal Grand-Ducal*, mais encore, aux termes de l'article 2 du règlement organique, le Roi Grand-Duc est *protecteur de l'Institut*, et son *Altesse Royale le Prince, Lieutenant-Représentant de sa Majesté dans le Grand-Duché en est président d'honneur*, en laquelle qualité son *Altesse Royale dirige elle-même les opérations de l'association toutes les fois qu'Elle assiste à une de ses réunions*. Il apparaît que le Prince Henri a pris cette fonction à cœur et a joué un rôle d'encouragement dans les actions du jeune institut.

#### La Belle au bois dormant et sa résurrection

Après ces débuts prometteurs, l'Institut en tant que tel devint une Belle au bois dormant. Les dispositions du règlement organique concernant la tenue annuelle d'une assemblée générale et la désignation du président et du secrétaire général de l'Institut furent oubliées durant tout le siècle suivant.

Par contre, les Sections continuaient leur activité propre et leurs publications. L'article 3 du règlement organique permettait au gouvernement, *d'accord avec la Société*, d'ajouter une ou plusieurs *Sections* à celles qui existaient. En application de cette disposition, une Section de linguistique, de folklore et de toponymie fut créée par arrêté ministériel du 26 novembre 1935<sup>2</sup>, une Section des arts et des lettres par règlement ministériel du 5 janvier 1962<sup>3</sup> et, dernière

---

<sup>1</sup> J.-L. MOUSSET, chapitre « 1922 – 1945, La transformation de l'immeuble Collart – de Scherff en musée de l'État ».

<sup>2</sup> Mémorial 1935, p. 1182.

<sup>3</sup> Mémorial A 1962, p. 98.

en date, une Section des sciences morales et politiques par règlement ministériel du 23 novembre 1966<sup>4</sup>.

C'est cette Section, la cadette, qui prit, en 2010, l'initiative de réanimer l'Institut Grand-Ducal dans son ensemble. Lors d'une première réunion des présidents des Sections, cette initiative suscita l'étonnement de certaines des Sections et la question fut soulevée d'emblée si l'Institut Grand-Ducal en tant que tel n'était pas tombé « en désuétude ». Il fut alors rappelé que dans sa mémorable *Introduction à la science du droit*<sup>5</sup>, Pierre Pescatore avait montré que la désuétude ne peut conduire à la fin d'une loi que dans des circonstances exceptionnelles. D'ailleurs le fait que les trois sections nouvelles avaient été introduites à l'Institut en application de l'article 3 de son règlement organique apportait, s'il le fallait, une preuve de la continuation de son existence. Le représentant d'une des Sections posa ouvertement la question de l'utilité d'une institution faïtière telle que l'Institut. Les autres Sections reconnurent par contre l'importance de l'Institut en tant qu'instrument de coopération entre les Sections et de représentation à l'égard des instances publiques et scientifiques tant nationales qu'étrangères.

Un aspect avec lequel les autres Sections étaient moins familières, était l'incertitude quant au statut juridique de l'Institut tel que créé au 19<sup>e</sup> siècle et de ses Sections et, par conséquent, l'importance d'une reconnaissance par la loi positive de leur personnalité juridique. C'est pourtant à cette occasion que le président de la Section historique rappela qu'elle était toujours propriétaire d'une partie de la collection archéologique remise, « en dépôt » seulement, au Musée d'Histoire et d'Art.

Devant la constatation de la grande diversité entre les travaux et les publications des Sections et leur situation, il fut jugé bon d'établir un état des lieux. M. Jean-Paul Harpes, membre du conseil d'administration de la Section des sciences morales et politiques, se chargea d'établir un questionnaire qui fut adressé aux Sections. Sur la base des réponses reçues, M. Harpes établit une *Synthèse des résultats d'une consultation des Sections de l'Institut Grand-Ducal* qui fut publiée en 2012<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Mémorial A 1966, p. 1114.

<sup>5</sup> 1960, réimpression avec mise à jour 1978, Centre universitaire de l'État, n° 213, p. 312.

<sup>6</sup> Volume XV des Actes de la Section des sciences morales et politiques.

Il en résultait que les Sections étaient dispersées et mal équipées. La Section des sciences morales et politiques était gérée en bénévolat par ses président et secrétaire général, le président mettant à disposition son secrétariat professionnel. En outre, elle bénéficiait de l'hospitalité, pour ses conférences, des locaux de la Chambre de Commerce. D'autres Sections disposaient à tout le moins de certains locaux. C'était le cas notamment de la Section de linguistique qui disposait de bureaux dans un local au 2 rue Kalchesbruck à Luxembourg-Findel où elle voisinait avec les chercheurs qui travaillent à l'élaboration du *Lëtzebuenger Online Dictionnaire (LOD)*. Ce même local était gracieusement mis à disposition de la Section des sciences naturelles, physiques et mathématiques qui avait pu y loger ses archives. Et c'est là également que, par amitié, la Section des sciences mettait à disposition de la Section des sciences morales et politiques une petite partie de ses locaux avec quelques armoires prêtées. Quant à la Section des arts et lettres, elle bénéficiait d'un « seul et étroit bureau » dans l'annexe de la Bibliothèque Nationale. Par contre, la Section des sciences médicales se déclarait satisfaite de ses bureaux dans un local séparé, mais qui était mis à sa disposition par un organisme qui, parallèlement à cette Section de l'Institut, avait pour membres cotisants plus d'un millier de médecins, médecins-dentistes et pharmaciens. Cette Section disposait, pour ses conférences, de l'auditoire du Centre Hospitalier (CHL).

Malgré cette situation peu enviable, après plus de 130 ans d'interruption, une assemblée générale de l'Institut, toutes Sections réunies, fut tenue le 25 octobre 2011, désignant, sur la base du texte du règlement organique de 1868, un président et un secrétaire général de l'Institut. Depuis lors, ces réunions se sont tenues annuellement avec chaque fois, à tour de rôle, la mise en place du nouveau président et secrétaire général.

Entretemps, la Section des sciences morales et politiques avait préparé un avant-projet de loi sur la réforme de l'Institut Grand-Ducal qui, après discussion avec les présidents des autres Sections et leur approbation, fut remis à Madame la ministre en charge des Affaires culturelles lors d'une réunion à son ministère. Le 17 novembre 2010, les présidents et représentants des Sections furent reçus par S.A.R le Grand-Duc auquel fut remis cet avant-projet de loi. Le texte de

l'avant-projet fut inséré, avec les précautions et les réserves d'usage, en 2012 dans les Actes de la Section des sciences morales et politiques<sup>7</sup>.

QUELQUES QUESTIONS – INTÉRESSANTES – À RÉSOUDRE SUR  
LE PLAN JURIDIQUE

L'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 : loi ou règlement ?

La nature, législative ou réglementaire, de l'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 et du règlement organique n'était, à première vue, pas claire et la question se posait donc de savoir s'ils pouvaient être modifiés ou s'ils devaient être abrogés et remplacés. L'arrêté était émis par « Nous, Guillaume III, par la grâce de Dieu, Roi des Pays-Bas, Prince d'Orange-Nassau, Grand-Duc de Luxembourg » et ce « sur le rapport de Notre Directeur général des finances » et « vu la délibération du Gouvernement réuni en conseil », déclarant pour le surplus que « Notre Directeur général des finances est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

Cet arrêté royal grand-ducal intervint sept jours après l'approbation de la Constitution du 17 octobre 1868, publiée le 22 octobre 1868<sup>8</sup>. Cependant, cette Constitution n'est entrée en vigueur, à défaut d'une disposition en sens contraire, que trois jours francs après sa publication, donc le 26 octobre 1868. Il semble donc que notre arrêté se place encore sous la Constitution du 27 novembre 1858<sup>9</sup>. Pour intéressante que soit cette question, elle ne semble pas réellement déterminante pour l'attribution de la nature de loi ou de règlement à l'arrêté royal grand-ducal de 1868 et à son règlement organique.

En effet, même sous la Constitution de 1868, quoique voulue plus démocratique que celle qui la précédait – rappelons que celle de 1868 est toujours la Constitution sous laquelle nous vivons en 2018, quoique souvent modifiée depuis lors – le Grand-Duc jouissait de la plénitude du pouvoir souverain. Telle était, selon Pierre Majerus, *L'État luxembourgeois*<sup>10</sup>, l'opinion prépondérante dans la doctrine, et selon le même auteur, l'équivoque, s'il y en avait une, « n'a été levée qu'à l'énonciation du principe de la souveraineté nationale lors de la révision de 1919 ».

<sup>7</sup> Volume XV des Actes, p. 315.

<sup>8</sup> Mémorial n° 23, p. 213.

<sup>9</sup> Doc. parl., n° 7021, exposé des motifs, p. 3.

<sup>10</sup> P. MAJERUS, *L'État luxembourgeois*, 6<sup>e</sup> éd. revue par M. MAJERUS, 1999, p. 51.

Le préambule de l'arrêté fait mention d'un rapport du Directeur Général des finances et de la délibération du Gouvernement en conseil. Ni l'arrêté ni le règlement organique ne se réfèrent à une loi dont ils constitueraient l'exécution. Il faut donc conclure que cet arrêté et son règlement constituent un arrêté-loi<sup>11</sup>. Il s'agissait donc bien d'une loi intervenue dans la forme prévue par la Constitution qui la régissait. Que ce document législatif n'ait pas été établi selon les conditions qu'impose notre régime constitutionnel actuel, n'enlève rien à sa nature de loi.

Restait néanmoins, selon certains, la question de savoir si un tel « arrêté » pouvait être modifié par une loi. Le soussigné avait sur ce point une opinion simple, à savoir que la loi peut modifier la loi quelle que soit la forme de l'acte législatif qu'il s'agit de modifier. D'autres ont cru devoir invoquer le principe – si c'en est un – de la concordance des formes, exigence régulièrement invoquée dans les avis du Conseil d'État, mais qui n'est énoncée par aucune disposition de la Constitution ou d'une loi.

La Section des sciences morales et politiques, naturellement en charge de ces questions, reçut les excellents conseils du regretté Jean Mischo, alors membre du conseil d'administration de cette Section<sup>12</sup>.

La question paraissait académique : modifier l'arrêté comme étant une loi ou l'abolir et la remplacer par une loi relevaient du même processus législatif, mais l'intérêt de la question résidait dans la reconnaissance de la continuité de l'Institut Grand-Ducal. Dans un sens pragmatique, pour éviter toute discussion, le projet de loi, tel qu'il fut déposé le 27 septembre 2016 et approuvé plus tard, déclarait abroger l'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 mais maintenait à son article 1<sup>er</sup> la déclaration que l'Institut Grand-Ducal « est la continuation de l'Institut Royal Grand-Ducal de Luxembourg institué par arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868 ».

<sup>11</sup> Doc. parl., n° 7021 (Exposé des motifs, page 4, note de bas de page 4).

<sup>12</sup> Jean Mischo, ancien directeur des Affaires politiques et culturelles du Ministère des Affaires étrangères et ministre plénipotentiaire puis avocat général à la Cour de justice des communautés européennes. Voir l'hommage à Jean Mischo dans volume XX des Actes de la Section des sciences morales et politiques, page 236.

Quelle était la nature juridique de l'Institut Grand-Ducal et de ses Sections et quelle devait être celle à prévoir par la nouvelle loi ?

Le règlement organique employait à la fois le terme société (article 1<sup>er</sup> et article 3, alinéa 2) et celui d'association (article 2, dernier alinéa). Mais les législations sur les sociétés et les associations datent du 20<sup>e</sup> siècle et, en 1868, le contrat de société n'était régi que par le code civil.

Il est vrai que le règlement organique contenait déjà des éléments caractérisant la personnalité juridique sans employer le terme. Ainsi le chapitre 2 qui s'intitule « Administration et personnel » prévoyait la désignation d'une présidence et d'un secrétaire général, des assemblées ordinaires et extraordinaires et des décisions à prendre par ces assemblées. De même, en ce qui concerne les Sections, l'article 6 disposait que chaque Section ait son administration, son budget et ses publications séparés.

L'Institut et ses Sections, en tant qu'ils avaient été constitués par la loi et non par des associés, ne répondaient pas à la nature d'une association, ni à celle d'une fondation, n'ayant connu aucun fondateur. D'où la tentation de les loger dans les *établissements publics* qui venaient de recevoir leur base constitutionnelle par la révision du 19 novembre 2004, introduisant dans la Constitution un article 108*bis* qui prévoit que *la loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile dont elle détermine l'organisation et l'objet* et qui permet de soumettre leur règlement à l'approbation d'une autorité de tutelle. Mais la soumission à la tutelle d'une autorité gouvernementale aurait compromis l'indépendance de l'Institut et de ses Sections.

Heureusement, le projet de loi<sup>13</sup> a pu se référer à un récent développement législatif en France sous la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006. Le rapport de la Commission spéciale du Sénat<sup>14</sup> constate que l'Institut et les Académies bénéficiaient, en fait, des attributs de la personnalité morale, même si ce terme ne figurait pas jusque-là dans les actes constitutifs.<sup>15</sup> La loi de programme n° 2006-450 du 18 avril

<sup>13</sup> Doc. parl. n° 7021, exposé des motifs, p. 4.

<sup>14</sup> n° 121.

<sup>15</sup> Quant à l'histoire en France de l'Institut et des Académies, M. Alphonse Huss, le premier président de la Section des sciences morales et politiques, dans l'allocation prérapportée faite à la séance académique d'ouverture de cette Section du 24 octobre 1967 (Volume I des Actes de la Section des sciences morales et politiques, page 11), avait rappelé que la Convention, en 1793, avait supprimé « toutes les académies et

2006 dispose à son article 35 que *l'Institut de France, ainsi que l'Académie française, l'Académie des inscriptions et belles lettres, l'Académie des sciences, l'Académie des beaux-arts et l'Académie des sciences morales et politiques qui la composent sont des personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République*. La loi-programme prévoit d'autre part le « seul » contrôle par la Cour des comptes. La loi française confirme ainsi à la fois l'indépendance et la personnalité juridique de l'Institut et des Académies.

L'exposé des motifs note encore qu'en Belgique la personnalité morale de l'Académie royale avait été reconnue par la loi du 2 août 1924 « accordant la personnification civile » à ces « compagnies ».

Aussi le projet de loi n° 7021 avait-il proposé, sur le modèle de la loi française de 2006, à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, la formule suivante : *l'Institut est une personne morale de droit public à statut particulier et est placé sous la protection du Grand-Duc*.

## LE PROCESSUS LÉGISLATIF

### Le projet de loi

L'avant-projet de loi, après avoir été revu à nouveau avec les présidents des Sections, fut examiné avec diligence par les juristes du ministère de la Culture et, après des ajustements supplémentaires, fut bien accueilli par M. le Secrétaire général de la Culture et devint ainsi le projet de loi 7021 *concernant l'Institut Grand-Ducal et abrogeant l'arrêté royal grand-ducal du 24 octobre 1868*, déposé le 27 juillet 2016. Après examen et avis favorable de la Chambre de commerce<sup>16</sup> et l'avis

---

sociétés littéraires patentées ou dotées par la Nation », et ce « pour porter atteinte à l'égalité des citoyens », mais que deux ans plus tard, le 25 octobre 1795, les Académies furent réintroduites sous l'*Institut National des Sciences et des Arts*. Comme le rappelait encore M. Huss dans son allocution, l'Institut National des Sciences et des Arts ainsi reconstitué en 1795 comprenait trois Sections, celle des sciences physiques et mathématiques, celle de la littérature et des beaux-arts et celle des sciences morales et politiques. Or, rapporte toujours M. Huss, cette dernière section, l'ancêtre de notre Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal, fut supprimée par le Premier Consul qui trouvait qu'elle s'était « trop intéressée » à « sa politique ». Rien d'étonnant car on sait que Bonaparte n'aimait pas les avocats. Mais en 1838, sous la monarchie de Juillet, la classe des sciences morales et politiques fut rétablie et existe actuellement au titre d'Académie de l'Institut de France (cf. A. ELVINGER : Cinquante ans de publications de la Section des sciences morales et politiques de l'Institut Grand-Ducal 1968-2018, à paraître au volume XXII des Actes de la Section des sciences morales et politiques).

<sup>16</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>1</sup>.

de la Chambre des métiers<sup>17</sup>, qui avaient émis une réserve sur la qualification de « statut particulier », mais pour le surplus n'avaient pas soulevé d'objection, le Conseil d'État remit son avis le 7 avril 2017<sup>18</sup>.

#### L'avis du Conseil d'État et les amendements

Quant à la qualification juridique de l'Institut et des Sections, le Conseil d'État avait considéré la formule « à caractère particulier » comme inutile. Le Conseil d'État avait également douté de « la valeur normative » de la disposition qui place l'Institut sous la protection du Grand-Duc. Il avait donc proposé, sans formuler à ce sujet une opposition formelle, de supprimer le bout de phrase qui est censé consacrer cette protection. La Commission de la Culture de la Chambre, dans sa prise de position avec amendements, adoptée lors de sa réunion du 29 mai 2017<sup>19</sup>, avait rappelé que la référence à la monarchie prend sa source dans l'histoire de l'Institut Grand-Ducal, étroitement lié au monarque de l'époque en 1868 et que dans les Académies en France et en Belgique, les textes se réfèrent à la protection du président ou du roi. Il fut ajouté que M. le Secrétaire d'État à la Culture était intervenu auprès du Grand-Duc et avait obtenu son accord à l'insertion de la disposition plaçant l'Institut sous la protection du Grand-Duc.

Aussi, à la suite des amendements adoptés par la Commission de la Culture, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la loi déclare-t-il que *l'Institut est une personne morale de droit public placée sous la protection du Grand-Duc*. Un texte correspondant figure quant aux sections à l'article 4.

\*\*\*

Alors que le Conseil d'État n'avait formulé aucune objection à la reconnaissance de l'Institut Grand-Ducal comme personne morale, il s'était cependant, dans son avis,<sup>20</sup> inquiété d'un « foisonnement » de personnes morales qui résulterait de la reconnaissance de la personnalité juridique à chaque Section. Le projet de loi, en son article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, prévoyait en effet que *chaque Section constitue une personne morale de droit public à statut particulier*.

---

<sup>17</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>2</sup>.

<sup>18</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>3</sup>.

<sup>19</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>4</sup>.

<sup>20</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>4</sup>, p. 1.

Dans une lettre du ministère de la Culture au Conseil d'État du 30 novembre 2016, il fut exposé que la personnalité juridique des Sections était particulièrement importante pour assurer à leurs publications la protection du droit d'auteur. La question du droit d'auteur et de son application à l'Institut Grand-Ducal et à ses Sections avait fait l'objet d'une conférence le 23 octobre 2012 à l'Institut Grand-Ducal sous le double titre « Le droit d'auteur : historique et évolution au Luxembourg » et « Le droit d'auteur et l'Institut Grand-Ducal »<sup>21</sup>.

Il fut aussi rappelé que les commentateurs français de la loi de 2006 avaient relevé que, même avant cette loi, il était généralement admis que non seulement l'Institut, mais aussi les Académies étaient considérés comme bénéficiaires de la personnalité morale et que la loi-programme de 2006 assurait la personnalité juridique non seulement à l'Institut, mais à chacune des Académies. L'importance de la confirmation de la personnalité juridique des Sections était d'autant plus grande que, au moment où le projet de loi 7021 était en discussion, les articles, conférences et publications émanaient encore exclusivement des Sections.

Aussi le Conseil d'État, en déclarant qu'il *prend acte de cette explication*, allait-il renoncer à toute opposition à l'égard de la reconnaissance de la personnalité juridique aux Sections.

En revanche, le Conseil d'État insistait à juste titre sur la nécessité de renforcer dans la loi le statut de personne morale des Sections par une nette définition de leur nombre, de leur mission et de leur capacité d'ester en justice, ce qui fut fait lors des amendements adoptés par la Commission de la Culture.

Il faut aussi savoir gré au Conseil d'État d'avoir insisté sur la détermination précise concernant la représentation en justice et hors justice de l'Institut Grand-Ducal et de ses Sections, ce qui intervient par la disposition de l'article 2, alinéa 5.

\*\*\*

---

<sup>21</sup> A. ELVINGER in *Volume XVI des Actes de la Section des sciences morales et politiques*, p. 83 ; Dans un chapitre particulier (page 111), l'auteur avait posé la question et essayé d'y répondre dans le sens positif : « L'Institut Grand-Ducal et ses Sections peuvent-elles être titulaires du droit d'auteur en tant que personne morale ? ». Le fait que le règlement organique de 1868 n'emploie pas le terme personne morale n'était pas surprenant, disait l'auteur, en notant que le premier arrêt de la Cour d'appel luxembourgeoise qualifiant les sociétés à caractère civil de personnes morales date de 1875 (Cour, 11 mars 1875, Pasicrisie I, p. 63).

Alors que le règlement organique de 1868 permettait au gouvernement d'ajouter de nouvelles Sections à celles qui existaient et que l'usage en avait été fait à trois reprises au 20<sup>e</sup> siècle, le Conseil d'État, demandant que les Sections soient désignées comme telles définitivement, formulait une opposition formelle à la disposition de l'article 4 du projet de loi qui aurait permis l'ajout de nouvelles sections par voie de règlement grand-ducal. Il a été fait droit à ces objections de sorte que, à la suite des amendements adoptés par la Commission de la Culture<sup>22</sup>, l'article 4 de la loi définit limitativement les six Sections, la création de Sections nouvelles ne pouvant dorénavant intervenir que par voie de loi. L'acceptation des objections du Conseil d'État était d'autant plus facile que ni l'Institut ni ses Sections n'avaient manifesté l'intention de créer de nouvelles Sections.

\*\*\*

Le projet de loi prévoyait, à son article 3, paragraphe 3, que l'Institut et ses Sections bénéficient de l'autonomie financière sous le contrôle de la Cour des comptes. Le Conseil d'État proposait de supprimer la disposition concernant l'autonomie financière, estimant que celle-ci découle de la reconnaissance de la personnalité morale de l'Institut et des Sections, ce à quoi il fut fait droit par les amendements du 20 juin 2017. Par ailleurs, il estimait que, le contrôle par la Cour des comptes étant prévu par sa loi organique du 8 juin 1999, cette disposition était à son tour superfétatoire. Les représentants de l'Institut rappelaient que la référence à la Cour des comptes correspondait à la disposition de la loi programme française qui fait référence au contrôle de la Cour des comptes au titre de « seule » instance, et ce pour bien marquer l'indépendance de l'Institut et des Académies. La Commission de la Culture<sup>23</sup> attirait, en outre, l'attention sur le fait qu'une telle disposition figure également dans les diverses lois sur les établissements publics et qu'il s'agissait de garantir la « transparence de la dotation publique ». Aussi la référence au contrôle de la Cour des comptes fut-elle maintenue. Elle figure à l'article 3, paragraphe 3 de la loi, précisant que ce contrôle s'exerce sur « l'emploi conforme des concours financiers publics qui leur sont affectés ».

\*\*\*

---

<sup>22</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>4</sup>.

<sup>23</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>4</sup>, p. 3.

Le caractère législatif attaché par la nouvelle loi à la création de l'Institut et à celle des Sections marque également les dispositions de la loi sur l'éventuelle dissolution de l'Institut ou de l'une ou de l'autre des Sections. Le règlement organique de 1868 prévoyait, à l'article 22, que les changements à ce règlement pouvaient intervenir par voie de décision de l'assemblée générale à soumettre à la sanction du gouvernement, et le projet de loi 7021 prévoyait encore à son article 7 la dissolution de l'Institut et l'attribution de son patrimoine à une institution similaire désignée par séance extraordinaire de l'Institut et approuvée par l'État, et, à défaut d'une telle institution, à l'État. Le Conseil d'État avait formulé à ce sujet une opposition formelle, estimant que la dissolution de l'Institut Grand-Ducal et celle d'une de ses Sections ne pouvaient intervenir que par la seule loi à laquelle reviendrait également le pouvoir de déterminer l'attribution de leur patrimoine. Les auteurs du projet de loi et, à leur suite, les amendements adoptés par la Commission de la Culture avaient donc proposé de dire expressément à l'article 7 que l'Institut Grand-Ducal et chacune de ses Sections ne peuvent être dissous que par la loi, mais le Conseil d'État, dans son avis complémentaire<sup>24</sup>, faisait valoir que cette disposition était superfétatoire puisque, créés par la loi, l'Institut et ses Sections ne pouvaient être dissous que par elle. Les amendements supplémentaires du 24 novembre 2017<sup>25</sup> se rangeaient à cet avis.

\*\*\*

Au cours des premières discussions avec le ministère de la Culture, ses représentants avaient insisté sur la nécessité de confiner les détails administratifs concernant le fonctionnement de l'Institut et de ses Sections dans un règlement grand-ducal, solution qui rencontrait le souci des auteurs du projet de disposer dans les années à venir d'une certaine facilité d'adaptation de ces modalités. Aussi le projet de loi n° 7021 comportait-il un projet de règlement grand-ducal assorti d'un bref exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

\*\*\*

L'une des dispositions de ce projet de règlement, l'article 18, prévoyait expressément que l'Institut Grand-Ducal et ses Sections

---

<sup>24</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>5</sup>.

<sup>25</sup> Doc. parl. n° 7021<sup>6</sup>.

seraient installés dans les locaux à construire en application de la loi du 18 avril 2013 relative à la construction d'une nouvelle bibliothèque nationale. L'insertion d'une telle disposition, déjà prévue dans le texte de cette autre loi, fut jugée inopportune par le Conseil d'État. Les représentants de l'Institut étaient prêts à se rallier à cette position dès lors que les travaux préparatoires de la loi du 18 avril 2013 et cette loi elle-même prévoyaient très expressément, plans à l'appui, les locaux réservés à l'installation de l'Institut Grand-Ducal et de ses Sections. De plus, entretemps, des accords avaient été pris avec la direction de la Bibliothèque nationale pour les modalités de l'emplacement des locaux réservés à l'Institut Grand-Ducal avec des détails supplémentaires dans le plan d'exécution. Cette disposition fut donc omise dans le règlement.

On le voit : le Conseil d'État, dans ses observations, s'était montré à la fois critique et positif. Ses objections purent être rencontrées grâce à une bonne collaboration entre les auteurs du projet<sup>26</sup> et le gouvernement.

#### Le débat parlementaire

Le projet de loi, pourtant débattu, le 14 décembre 2017, à une époque de campagne législative, eut la chance d'être approuvé à l'unanimité de tous les partis, sans vote contre et sans abstention.

Le débat fut introduit par le rapporteur, président de la Commission de la Culture, qui traça l'histoire de l'Institut Grand-Ducal depuis 1868. Tout en constatant que l'Institut, en tant que tel, n'avait été réanimé par des tenues d'assemblées générales que depuis 2011, le rapporteur soulignait l'activité remarquable des Sections et de leurs conférences et publications, signalant particulièrement les Prix décernés dans différentes branches du savoir. En saluant la continuité qu'assurait le projet de loi avec son passé vénérable dans le cadre reconnu de la personnalité juridique, le rapporteur exprimait le souhait que l'Institut bénéficie, sur base d'une assise législative solide, d'une plus grande visibilité.

---

<sup>26</sup> Initialement, c'est le président d'alors, devenu secrétaire général, de la Section des sciences morales et politiques, André Elvinger, qui avait tenu la plume, relayé par son successeur à cette présidence, André Prüm, qui contribua avec autorité et efficacité aux rapports fructueux avec le service juridique du ministère et le secrétaire d'État, de la Culture.

Une députée de l'opposition, ancienne ministre de la Culture, se ralliait à l'approbation du projet de loi non sans remarquer qu'elle aurait souhaité une révision « plus ambitieuse » du régime de 1868, admettant néanmoins que la nouvelle loi pourrait assurer à l'Institut un rôle important dans la démocratisation de la science et des arts. Elle ne manquait pas de faire remarquer que la construction de la nouvelle Bibliothèque Nationale, destinée à accueillir également l'Institut Grand-Ducal, remontait à une décision du gouvernement précédent.

Le représentant d'un autre parti de l'opposition, affirmant que le précédent gouvernement n'aurait « rien fait » pour l'Institut Grand-Ducal – il est rappelé que les présidents des Sections avaient remis un premier avant-projet de loi de réforme à la ministre de la Culture déjà en 2010, il est vrai sans résultat immédiat alors – déclara son plein accord avec le projet de loi, insistant entre autres, dans la ligne de ce parti, sur la contribution que l'Institut Grand-Ducal – rappelons qu'il comprend une Section de linguistique – pouvait apporter à la langue et à l'identité luxembourgeoises.

Un autre député, membre d'un parti au gouvernement, déclarait se rallier à son tour au projet de loi, non sans s'être demandé quel pouvait être, à un moment où il existait une université au Luxembourg, le rôle réel de l'Institut Grand-Ducal. L'orateur mettait en doute que des sociétés dites savantes mais restées « fermées » puissent justifier de la transparence requise dans le recrutement de leurs membres et qu'elles puissent avoir une ouverture suffisante vers la société. D'où, pour ce député, une approbation certes, mais « sans trop de conviction ».

Le débat fut encore animé par un membre d'un autre parti de l'opposition qui s'interrogeait sur la justification de la disposition du projet de loi plaçant l'Institut Grand-Ducal sous la protection du Grand-Duc, concluant que, dans ces conditions, du côté de son parti, malgré l'approbation, « l'euphorie générale pour le projet était mitigée ».

Le débat fut clos par l'intervention du secrétaire d'État à la Culture, qui réitérait son plein appui au projet de loi disant, entre autres, que l'Institut Grand-Ducal était une institution d'ores et déjà bien en place, comprenant des membres qui avaient des idées arrêtées et justifiées sur le rôle de leur institution.

Ce débat, typique pour une discussion dans une chambre dans laquelle les partis ont tout naturellement des approches divergentes, que ce soit à l'intérieur de la majorité ou dans l'opposition, est intéres-

sant en ce qu'il donne une vue de l'extérieur sur l'Institut Grand-Ducal avec ses forces et ses faiblesses, ses aspirations et les défis qui l'attendent. Au sein de l'Institut Grand-Ducal et des conseils d'administration des Sections la question d'une visibilité suffisante vers la société civile, et d'une plus grande ouverture vers le public, a été suffisamment discutée pour ne pas comprendre certaines réticences qui se sont manifestées dans ce débat, même si, fait rare, il s'est clot à l'unanimité.

### L'APPORT DE LA LOI DU 21 DÉCEMBRE 2017

#### L'indépendance

La loi consacre l'indépendance de l'Institut et de ses Sections, marquée par l'énoncé qui les qualifie de personnes de droit public placées sous la protection du Grand-Duc. Par comparaison avec de nombreux établissements publics, l'Institut et les Sections ne sont pas soumis à une tutelle gouvernementale et, seulement au titre de contrôle, à la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés. Certes, dans un État démocratique et sous la Constitution, les Conventions des droits de l'homme et d'autres lois qui protègent les droits fondamentaux, la crainte d'une mainmise sur la liberté d'opinion et d'expression par une instance administrative ou gouvernementale peut paraître lointaine. Mais on a vu combien, même dans un État démocratique, ou censé l'être, et même s'il fait partie de l'Union européenne, la tentation de gouvernants, fussent-ils démocratiquement élus, de museler l'opinion et la presse voire la justice est, plus que naguère, avec des tendances extrémistes, à prendre au sérieux.

Or, les Sections de l'Institut Grand-Ducal, en première ligne les sciences morales et politiques, seront potentiellement exposées à des tentatives de ne permettre que ce qui est « politiquement correct ». Des sujets tels que la révision de la Constitution, le référendum, l'éducation nationale, la religion, le statut des étrangers et des immigrants, ont un grand besoin de liberté<sup>27</sup>. Et on a vu récemment que, dans le domaine des arts et des lettres, la censure a tendance à faire retour jusque dans les musées.

---

<sup>27</sup> Voir Table Ronde du 17 juin 2017 sur *La liberté d'expression*, Actes de la Section des sciences morales et politiques, volume XXI.

### La personnalité juridique

La loi confirme formellement la personnalité juridique de l'Institut et de chacune des Sections. Cette reconnaissance facilitera d'abord la conclusion de différents contrats, tels que, prosaïquement, ceux requis pour les ouvertures de comptes bancaires, et, sur des sujets propres à l'objet des Sections, les contrats d'impression, d'édition et de diffusion de leurs publications. La personnalité juridique sauvegarde également la propriété des collections et d'autres biens des Sections. Surtout, la reconnaissance de la personnalité juridique confirme l'Institut Grand-Ducal et ses Sections dans le droit d'auteur qui s'attache à leurs conférences et à leurs publications qui constituent la manifestation extérieure de leurs travaux.

### La modernisation de l'Institut et des Sections

La loi du 21 décembre 2017 suit, dans les grandes lignes, le mode d'organisation prévu en 1868. L'article 1<sup>er</sup> de la loi le confirme en disant que l'Institut est la continuation de l'Institut Royal Grand-Ducal tel qu'institué en 1868. L'Institut reste l'institution faîtière qui regroupe ses Sections. Son objet est, comme il avait été dit en 1869, de cultiver les sciences, les lettres et les arts. La nouvelle loi complète cet objet par celui *de contribuer au rayonnement de la production intellectuelle sur les plans national et international*. Elle définit sa mission comme étant celle *de promouvoir les travaux de recherches et d'encourager les initiatives scientifiques et artistiques*, en ce sens qu'il est *un centre de coopération entre les savants et artistes du pays ou d'autres pays*.

Sur le plan de l'administration, le règlement grand-ducal d'exécution dispose<sup>28</sup> que l'Institut a un président et un secrétaire général qui sont en exercice pendant deux ans, ces fonctions étant remplies, avec une saine relation, à tour de rôle d'après l'ancienneté des Sections. L'Institut tient une séance ordinaire chaque année avant le 30 juin qui entend les rapports du président, du secrétaire générale et du trésorier et examine et approuve les comptes de l'année écoulée et le budget de l'année en cours. Dans un sens fédéral, les décisions à prendre à cette séance et toutes séances extraordinaires le sont à la majorité des Sections présentes à ces séances<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Articles 2 à 4.

<sup>29</sup> Article 8.

Quant aux Sections, elles sont dorénavant arrêtées par la loi au nombre de six, s'agissant de la Section historique, de la Section des sciences naturelles, physiques et mathématiques, de la Section des sciences médicales, de la Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique, de la Section des arts et des lettres et de la Section des sciences morales et politiques. L'article 4 de la loi confirme l'autonomie des Sections, chacune étant régie par son règlement interne. Elles répondent chacune à son domaine propre. Le règlement grand-ducal d'exécution confirme encore<sup>30</sup> que chaque Section a son administration, son compte de recettes et de dépenses et son budget.

La cohésion au sein de l'Institut est assurée par un conseil consultatif des présidents des Sections. Le règlement grand-ducal<sup>31</sup> prévoit que ce conseil émet son avis sur les questions qui lui sont soumises par le président et qu'il est également consulté sur l'attribution aux différentes Sections des avis et missions qui sont confiés à l'Institut tels que prévus par l'article 2 de la loi.

#### CONCLUSION

Ainsi, après 150 ans, l'Institut Grand-Ducal revêt un nouvel habit – pas l'habit d'académicien – celui d'une loi qui, tout en assurant la continuité de l'institution, répond aux exigences de notre époque.

L'Institut Grand-Ducal doit s'en montrer digne. N'a-t-on pas rappelé, lors des débats parlementaires, que l'Institut Grand-Ducal devait s'ouvrir davantage vers l'extérieur, atteindre un public plus large, voire justifier son existence ! Ce n'est ni évident ni facile car, en ce 21<sup>ème</sup> siècle, contrairement aux origines et même à la situation d'après la dernière guerre mondiale, cet Institut, dans ses différents domaines, fait face à une société dont la vie culturelle, scientifique et la diffusion sociale est sans comparaison avec cette époque révolue.

Nous avons rappelé qu'à son origine l'Institut Grand-Ducal tenait lieu à la fois de musée et de bibliothèque. Depuis lors, les musées nationaux, municipaux et même locaux sont nombreux. La Bibliothèque, nationale depuis plus longtemps, sera nouvellement et magnifiquement logée.

---

<sup>30</sup> Article 1<sup>er</sup>.

<sup>31</sup> Article 4.

Mais le rétrécissement du domaine de l'Institut va plus loin. La concurrence – il faut la saluer – se manifeste sur tous les plans.

L'exemple est édifiant en ce qui concerne l'une des trois branches de la Section des sciences morales et politiques, celle du droit. La doctrine, qui était rare encore dans les années 1950, s'est développée grâce à l'arrivée, outre la vénérable *Pasicrisie*, de publications telles que les *Annales du droit luxembourgeois*, le *Journal des Tribunaux Luxembourg*, le *Bulletin de jurisprudence* publié par le Barreau, dans le domaine financier le *Bulletin Droit et Banque*, sur un plan spécialisé un bulletin périodique sur la propriété intellectuelle et industrielle, à quoi s'ajoute, suivant une récente annonce, une revue du droit des affaires. L'internet met toute documentation à la portée de *clics*. L'Université, qui faisait si longtemps défaut à notre pays, développe ses propres cours, publications et notes de jurisprudence dans ces mêmes domaines, tout en participant avec bonheur, par les contributions de ses professeurs, aux travaux de cette Section.

Pour prendre encore l'exemple de la Section des arts et lettres, elle est entourée, à part les musées, par de nombreuses galeries, mais aussi des organismes tels que le Centre national de la littérature et par des articles des quotidiens, hebdomadaires et périodiques sur la vie culturelle, telles que *Nos Cahiers*, *Lëtzebuerger Zäitschrëft fir Kultur*, voire avec des *Beilagen* importantes telles que la « *Warte* ». L'art du théâtre se déploie dans un bel édifice nouveau, tout en maintenant des représentations à l'ancien théâtre rue des Capucins et des salles plus intimes, sans oublier des théâtres et des salles polyvalentes en dehors de la capitale. La musique a trouvé son temple dans le magnifique bâtiment de la Philharmonie et les festivals souffrent d'un excès de concurrence.

Quant à la section linguistique, elle se voit devant la popularité croissante dans le public et dans la politique de la langue luxembourgeoise, porteuse d'une identité du pays que beaucoup souhaitent accentuer.

Les sciences naturelles et médicales se trouvent à leur tour devant une montagne d'études, de recherches et de documentation émanant désormais, au-delà de l'Europe, des États-Unis et de l'Asie. Mais ces Sections font preuve, entre autres en décernant des prix d'excellence et en présentant des conférences tantôt d'intérêt général, tantôt de haute technicité, du haut degré d'intérêt de leur activité. Elles

font face à un progrès de la science parfois inquiétant devant lequel l'éthique, fille de la philosophie, peut et doit constituer le rempart.

L'histoire, que l'on croirait par hypothèse à l'abri de ces bouleversements, se trouve devant une Europe qui heureusement nous unit encore mais fait face aux tentations centrifuges et à des déchirements touchant jusqu'à l'essentiel de nos valeurs, tendant à ébranler les rouages politiques et sociaux de nos démocraties. Et l'on a vu nos historiens se diviser entre ceux qui mettent en valeur la fidélité aux institutions et l'attachement à la nation et ceux qui leur reprochent de cacher la vérité, ou du moins toute la vérité, de notre passé.

Dans tout cela, l'Institut Grand-Ducal doit garder sa place. Elle lui reste ouverte grâce à l'originalité qui est la sienne, caractérisée par son indépendance, sa tolérance, son bénévolat fondamental et la multidisciplinarité qui se prolonge jusque dans les sous-branches de ses Sections.

Le *challenge* qui l'attend se manifeste pourtant même sur le plan de son installation au sein de la nouvelle Bibliothèque Nationale. Par rapport à une activité jusqu'à ce jour largement individuelle et disparate, ses nouveaux locaux, bien situés et spacieux, lui imposent un train de vie plus professionnel, l'obligeant entre autres à s'adapter aux exigences d'une administration moderne dominée par le monde digital.

Il est significatif que le thème de l'assemblée générale de l'Institut toutes Sections réunies a porté cette année sur le développement de *l'intelligence artificielle*. Il est permis d'y voir le signe de la capacité du vénérable Institut de s'adapter aux exigences qu'il doit affronter.

Luxembourg, septembre 2018