

N° 6874

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat et les communautés musulmanes du Grand-Duché de Luxembourg et portant modification de certaines dispositions du Code du Travail

* * *

*(Dépôt: le 9.9.2015)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (25.8.2015).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi	6
4) Commentaire des articles	6
5) Convention du 26 janvier 2015 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la communauté musulmane du Luxembourg..	8
6) Fiche financière	19
7) Fiche d'évaluation d'impact.....	20

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministère des Cultes et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.– Notre Premier Ministre, Ministère des Cultes est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi réglant les relations entre l'Etat et les communautés musulmanes du Grand-Duché de Luxembourg et portant modification de certaines dispositions du Code du Travail.

Château de Berg, le 25 août 2015

Le Premier Ministre,
Ministre des Cultes
Xavier BETTEL

HENRI

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'OBJET DU PROJET DE LOI

La convention qui a été signée le 26 janvier 2015 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée Shoura, et qui fait l'objet du présent projet de loi s'inscrit dans le cadre plus général de la réforme des relations entre l'Etat et les cultes.

Le projet de loi a pour objet de soumettre à l'approbation de la Chambre des Députés les dispositions de la convention du 26 janvier 2015 précitée qui requièrent, en application de l'article 22 de la Constitution, une intervention de la Chambre des Députés. Il s'agit en l'occurrence de l'attribution de la personnalité juridique à un organe représentatif du culte, de l'introduction de l'exemption fiscale en faveur des communautés religieuses au niveau des droits de transcription et d'enregistrement, de la fixation du soutien financier qui sera accordé aux communautés religieuses ainsi que de la formulation de certaines dispositions transitoires et abrogatoires. L'article 22 de la Constitution n'exige pas l'approbation par la Chambre des Députés de la convention dans son ensemble, mais uniquement des dispositions dont la mise en application est subordonnée à une intervention du pouvoir législatif.¹

*

LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Les relations entre l'Etat et les communautés cultuelles reposent sur un fondement constitutionnel. Introduites dans la Constitution du 23 juin 1848, ces dispositions ont été reprises par la Constitution du 17 octobre 1868 et sont toujours en vigueur.

L'article 19 proclame le principe de la liberté des cultes en ces termes: „La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés“.

L'article 22 dispose que „l'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention“. Sur base de cette disposition, des conventions ont été conclues dans le passé avec un certain nombre de communautés cultuelles, à savoir l'Eglise catholique du Luxembourg, la communauté israélite du Luxembourg, l'Eglise protestante réformée du Luxembourg, l'Eglise protestante du Luxembourg, l'Eglise orthodoxe du Luxembourg et l'Eglise anglicane du Luxembourg.

L'article 106 stipule enfin que „les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi“.

*

LE REAMENAGEMENT DES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNAUTES RELIGIEUSES

Le projet de loi et la convention y annexée s'inscrivent dans le contexte de la mise en œuvre du programme gouvernemental qui prévoit que les réalités sociétales requièrent une redéfinition des relations actuelles entre l'Etat et les cultes, tout en affirmant le principe du respect de la liberté de pensée, de la neutralité de l'Etat à l'égard de toutes les confessions religieuses et de l'autodétermination des citoyens. Dans ce contexte, le Gouvernement avait annoncé vouloir dénoncer les conventions existantes pour entamer des négociations avec les cultes, lancer une discussion sur leur financement et redéfinir leurs relations avec les communes.

¹ Avis et avis complémentaire du Conseil d'Etat au sujet du projet de loi devenant par la suite la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Eglise Anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Eglise.

Les objectifs inscrits dans le programme gouvernemental ont connu une première application avec l'introduction, en juin 2014, d'un acte central à caractère civil à l'occasion des célébrations officielles de l'Etat pour la fête nationale.

Le Gouvernement a entamé, dès sa prise de fonction en décembre 2013, des contacts et négociations avec les représentants des communautés religieuses conventionnées et des représentants de différentes communautés religieuses non conventionnées, en l'occurrence les communautés qui avaient à l'époque pris position au sujet du rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg.

A l'issue de ces négociations, le Gouvernement a d'abord retenu de conclure de nouvelles conventions avec les communautés religieuses avec lesquelles des conventions ont été signées dans le passé, à savoir l'Eglise catholique, la communauté israélite du Luxembourg, l'Eglise protestante et l'Eglise protestante réformée du Luxembourg, l'Eglise orthodoxe du Luxembourg, l'Eglise anglicane du Luxembourg et la communauté musulmane du Luxembourg. Le Gouvernement a ensuite décidé de compléter la liste des communautés religieuses conventionnées par la communauté musulmane, cela afin de traiter, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, de manière comparable ce qui est comparable.

Le fait qu'une convention n'a pas encore été conclue avec la communauté musulmane a été relevé dans divers rapports d'organisations internationales, et particulièrement dans le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.²

La communauté musulmane répond aux critères définis dans une motion de la Chambre des Députés du 18 juin 1998 et suivant laquelle toute communauté religieuse conventionnée doit professer une religion reconnue au niveau mondial, être reconnue officiellement dans au moins un Etat membre de l'Union européenne, être prête à se soumettre à l'ordre public du Grand-Duché, être bien établie au Luxembourg et y être appuyée par une communauté suffisamment nombreuse et y être représentative dans sa profession de foi.

L'islam, religion monothéiste à rayonnement mondial, est de manière générale fortement ancré dans les Etats de l'Union européenne et y bénéficie dans la plupart d'un statut officiel, à commencer par notre voisin la Belgique avec laquelle nous partageons un régime constitutionnel similaire en matière de cultes. La communauté musulmane au Luxembourg se forme parmi environ 32 nationalités différentes, dont la majorité est constituée par des ressortissants des pays de l'Ex-Yougoslavie. Suivant les estimations propres de la communauté musulmane, le nombre de musulmans sur le territoire luxembourgeois se situerait entre 10.000 et 12.000 personnes. Dans le passé, la communauté musulmane a connu un accroissement sensible avec la croissance de l'immigration en provenance des Balkans.

Les premières discussions entre l'Etat et la communauté musulmane du Luxembourg en vue de l'établissement de relations structurées entre les deux parties remontent au début des années 2000. Longtemps les négociations n'aboutirent pas en l'absence d'un interlocuteur unique mandaté par la communauté musulmane pour représenter les intérêts de celle-ci par rapport au Gouvernement. Face à la présence d'un nombre élevé de groupements hétéroclites, le Gouvernement a dû attendre le regroupement des différentes communautés musulmanes dans un organe représentatif.

C'est ainsi que les musulmans sont regroupés depuis juillet 2011 dans une assemblée de représentants élus du culte musulman du Grand-Duché de Luxembourg, la Shoura. Le mouvement fédérateur qui s'est constamment renforcé depuis la naissance de la Shoura a conduit le Gouvernement à reconnaître l'existence d'une structure homogène et organisée du culte musulman au Luxembourg. Au cours des années de son existence, cette organisation a apporté la preuve de stabilité, ce qui à l'égard du principe de démocratie directe majoritairement appliqué dans l'islam constitue un achèvement en soi et doit être interprété comme signe de la volonté des musulmans de s'intégrer dans la société luxembourgeoise.

Actuellement, la Shoura regroupe sept mosquées, à savoir l'Association Islamique de Luxembourg (Luxembourg-Bonnevoie), l'Association Le Juste Milieu (Luxembourg-Bonnevoie), le Centre Islamique à Luxembourg (Luxembourg-Ville), l'Association Islamique et Culturelle du Sud (Esch-sur-Alzette), le

² Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg (quatrième cycle de monitoring) adopté le 8 décembre 2011 et publié le 21 février 2012.

Centre Culturel Islamique de Luxembourg (Mamer), le Centre Culturel Islamique „Nordstad“ (Diekirch) et l'Association Islamique Wiltz (Wiltz).

La communauté musulmane du Luxembourg remplit dès lors les critères requis dans la motion de 1998. Elle dispose désormais d'une organisation suffisamment représentative sur le territoire du Grand-Duché.

Les conventions qui ont pu être négociées d'un commun accord avec les différentes communautés religieuses permettent d'adapter, dans les limites du cadre constitutionnel et légal existant, les relations que l'Etat entretient avec ces cultes. A noter pour être complet que la révision constitutionnelle projetée relègue à une loi le soin de régler les relations entre l'Etat et les communautés religieuses et prévoyant la possibilité de conventions subséquentes pour traiter les détails de ces relations.³

Les conventions respectent d'une part le pluralisme religieux qui caractérise notre société et visent d'autre part à donner une réponse à l'évolution de la dimension religieuse dans notre société.

En effet, le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques a relevé dans son étude de janvier 2011 portant sur l'évolution de la religion au Luxembourg entre 1999 et 2008, face à une appartenance religieuse plus ou moins stable sur la période précitée, une augmentation de l'affiliation à des religions non chrétiennes. Le taux de pratique régulière a presque diminué de moitié sur la même période. L'étude en vient encore à la conclusion, pour ce qui est de l'appartenance religieuse – notion qui fait référence à une auto-assignation des individus qui déclarent appartenir ou ne pas appartenir à une religion – qu'une personne sur quatre déclare n'appartenir à aucune religion. Ainsi, 68,7% des personnes interrogées se disent catholiques, 1,8% protestants, 1,9% d'une autre religion chrétienne, 2,6% d'une autre religion non chrétienne et 24,9% ne s'attribuent aucune identité religieuse.

On peut rapprocher ces données de celles résultant de l'enquête TNS Ilres.⁴ La question posée n'est pas la même. Elle est plus précise et vise plus concrètement un lien avec une communauté de foi, dépassant ainsi le cadre de la simple identité religieuse. En 2013, 39% se disent liés à l'Eglise catholique, 2% à l'Eglise protestante, 2% à une autre communauté religieuse, alors que 48% déclarent n'être liés à aucune communauté religieuse (dont 27% sans position précise, 13% d'athées et 8% d'agnostiques).

Les nouvelles conventions tiennent ainsi compte des réalités sociétales et sociologiques, à savoir l'augmentation du nombre de non-croyants, l'évolution de la pondération en ce qui concerne l'appartenance aux différentes religions présentes au Luxembourg, l'augmentation du nombre de personnes pouvant être croyantes mais ne se sentant pas liées à une communauté et la baisse des taux de pratique. Une adaptation de l'encadrement juridique et financier s'impose donc, notamment pour des raisons d'égalité et d'équité dans la société.

Sur fondement de la réalité sociétale prédécrite, la réforme projetée introduit, en ce qui concerne la répartition du soutien financier entre les communautés religieuses conventionnées, une plus grande équité, alors que le culte catholique bénéficie, dans le système actuel, d'une position nettement privilégiée par rapport aux autres communautés. La réforme proposée tient compte de l'évolution qui a pu être observée au niveau de la diversité des convictions et pratiques religieuses. Il est ainsi envisagé de parvenir à une égalité de traitement entre tous les cultes dits minoritaires au Grand-Duché de Luxembourg et le culte catholique, non seulement au niveau de la répartition des fonds publics, mais également au niveau de l'enseignement des valeurs et de la gestion du patrimoine temporel des cultes. Ces deux derniers points ont fait l'objet de conventions séparées avec l'Eglise catholique.

Cette nouvelle organisation des relations entre l'Etat et les communautés religieuses renforce le principe de la séparation entre l'Etat et l'Eglise, cela sur le fondement de la neutralité et de l'impartialité de l'Etat en matière religieuse. La neutralité de l'Etat en matière religieuse implique en effet la garantie de la liberté de conscience, la liberté positive et négative de religion, mais n'exclut pas la coopération entre les pouvoirs publics et les communautés culturelles, étant donné qu'elles continuent à occuper une place dans la sphère publique. Le soutien financier que l'Etat continuera à accorder à l'avenir aux

3 La Commission des Institutions propose d'insérer un nouvel article sur les religions dans la Constitution: „En matière religieuse et idéologique, l'Etat respecte en vertu du principe de séparation, les principes de neutralité et d'impartialité. La loi règle les relations entre l'Etat et les communautés religieuses, ainsi que leur reconnaissance. Dans les limites et formes fixées par la loi, des conventions à approuver par la Chambre des députés peuvent préciser les relations entre l'Etat et les communautés religieuses reconnues.“

4 „Le fait religieux au Luxembourg“ (TNS Ilres, décembre 2013)

communautés religieuses conventionnées vise d'une part à répondre aux exigences qui découlent de notre Constitution actuelle et consiste d'autre part à tenir compte de leur apport au niveau de la création du lien social et de leur inscription dans la culture et l'histoire de notre pays.

La réforme projetée renforce en effet l'autonomie, la neutralité et l'indépendance réciproques entre l'Etat et les cultes, cela surtout par l'affirmation formelle du principe que les communautés décident librement de leur organisation territoriale et personnelle et que l'Etat n'intervient pas dans la nomination des collaborateurs des cultes. L'intervention de l'autorité publique au niveau de la nomination et de la prestation de serment du chef de culte est abandonnée. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe note à juste titre que l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve au cœur même de la protection offerte par la liberté de religion.⁵ Le professeur Francis Messner note pour sa part que „le principe d'autonomie, de liberté d'organisation ou d'autodétermination des cultes est une conséquence logique du principe de neutralité de l'Etat et de la garantie de la liberté de religion. L'Etat non confessionnel, et donc non théologien, n'est pas compétent pour traiter des affaires internes aux confessions religieuses. Son rôle n'est pas de contrôler les doctrines religieuses, de s'immiscer dans la rédaction des disciplines, statuts ou droits internes des religions, de fixer les circonscriptions religieuses et de nommer les ministres du culte. (...) la liberté d'organisation des cultes peut prendre différentes formes selon les Etats concernés. Il est toutefois possible de distinguer deux grandes tendances. La première est caractérisée par la capacité des communautés religieuses à définir leur propre système de croyance sans aucune ingérence de l'Etat. Elle est respectée dans tous les Etats européens“.⁶

En contrepartie de cette autonomie renforcée, les communautés religieuses se sont engagées, par la signature de la convention, à respecter les valeurs fondamentales de notre société.

La réforme, qui a été négociée d'un commun accord avec les communautés religieuses, tient ainsi compte du pluralisme religieux dans notre pays et de la place de la dimension religieuse dans notre société tout en cherchant un équilibre raisonnable entre l'autodétermination des communautés religieuses et le futur soutien financier public.

*

LES ASPECTS LIES A LA PRISE EN CHARGE DU TRAITEMENT ET AU STATUT DES MINISTRES DU CULTE

Au cours des négociations qui ont conduit à la conclusion des nouvelles conventions en date du 26 janvier 2015, les partenaires à la négociation ont retenu de ne plus y inscrire le nombre des ministres du culte à recruter par les différentes communautés religieuses, mais de fixer une enveloppe globale négociée entre parties, enveloppe qui vise à contribuer à l'exercice de la liberté des cultes en permettant aux différentes communautés religieuses de payer les traitements des personnes qui exercent une fonction cléricale et qui représente une contrepartie de l'assistance spirituelle dont bénéficient les personnes qui en font la demande.

Etant donné que la communauté musulmane ne bénéficiait, dans le passé, pas de la prise en charge par l'Etat du traitement des „ministres du culte“ assimilés à des fonctionnaires, il n'y a pas lieu de prévoir, au niveau du projet de loi, un régime transitoire à leur égard.

La communauté religieuse recrutera tous ses collaborateurs sous un régime de droit privé ne tombant pas sous la qualification de „ministre du culte“.

*

⁵ Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 99e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014).

⁶ Francis MESSNER, „Le droit des religions en Europe“, in *Droit des religions en France et en Europe: recueil de textes*, Françoise CURTIT, Francis MESSNER (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 6-7

TEXTE DU PROJET DE LOI

Art. 1er. Il est accordé à l'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée Shoura, un montant annuel de 450.000 euros (n.i. 775,17).

Le montant est viré à la Shoura, au 31 janvier au plus tard. Pour l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi, le montant accordé à la Shoura est calculé au prorata du nombre de mois à courir à partir de la date de l'entrée en vigueur de la loi.

Art. 2. La Shoura constitue une personne juridique de droit public. Elle est représentée judiciairement et extrajudiciairement par son président ou par un délégué spécialement mandaté par la Shoura.

Art. 3. Les comptes de fin d'année de la Shoura sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprise, respectivement d'un commissaire aux comptes pour les comptes ne dépassant pas 500.000 euros. Les comptes et le rapport du réviseur d'entreprise respectivement du commissaire aux comptes doivent être transmis jusqu'au 30 juin de l'exercice subséquent au membre du Gouvernement ayant les Cultes dans ses attributions.

Art. 4. Le paiement du soutien financier visé à l'article premier est suspendu en cas de non-respect par les communautés musulmanes regroupées au sein de la Shoura de l'ordre public luxembourgeois, des droits de l'homme et du principe de l'égalité de traitement.

Art. 5. Sont exempts des droits de timbre, de transcription et d'enregistrement, les actes d'acquisition d'immeubles faits à titre onéreux pour l'exercice du culte musulman par les communautés regroupées au sein de la Shoura.

Art. 6. L'article L.231-1 du Code du Travail dernier alinéa est remplacé par le texte suivant: „Les dispositions du présent chapitre ne sont pas non plus applicables aux salariés engagés par les communautés religieuses liées à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution“.

Art. 7. L'article L.232-7 paragraphe (4) est remplacé par le texte suivant: „Les salariés engagés par les communautés religieuses liées à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution sont exclus du bénéfice du présent article“.

Art. 8. La présente loi entre en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

Cet article met en œuvre les articles 5 et 14 de la Convention entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la communauté musulmane du Luxembourg.

L'article fixe d'abord le montant du soutien financier qui sera à l'avenir accordé à la communauté musulmane. Il détermine ensuite les modalités de paiement de ce soutien financier.

Le montant du soutien financier correspond, dans son ordre de grandeur, à la place que la communauté musulmane occupe en comparaison avec les autres communautés religieuses conventionnées, et notamment les communautés protestantes, dans la société luxembourgeoise.

Article 2

L'article confère à l'organe central des communautés musulmanes la personnalité juridique de droit public. Le caractère de cette personnalité est de droit public puisque notre Constitution garantit non seulement la liberté des cultes, mais encore celle de leur exercice public.

L'article règle les modalités de représentation judiciaire et extrajudiciaire de la Shoura.

Article 3

Les communautés religieuses bénéficiaires d'un soutien financier de l'Etat ont pris l'engagement de soumettre leurs comptes annuels à un contrôle externe. Dans un souci de transparence, ces comptes seront transmis pour information au Ministre ayant les cultes dans ses attributions.

Article 4

Cet article met en œuvre l'article 2 de la convention signée en date du 26 janvier 2015. Il est entendu que le Gouvernement n'entend pas s'immiscer, par le biais de cette disposition et notamment par l'obligation pour les communautés religieuses de respecter le principe de l'égalité de traitement, dans le droit religieux respectif qui organise le fonctionnement interne des églises (droit canonique pour les églises orthodoxes, catholiques et anglicanes; la halakha pour les communautés israélites, ...) Ainsi, par exemple, le fait d'empêcher des femmes d'accéder à certaines fonctions cultuelles n'est pas sanctionné en raison du principe de la liberté de religion qui implique la liberté de nommer aux fonctions internes à une église. Il est en effet de jurisprudence constante qu'une „une communauté religieuse est libre de choisir et de nommer ses ministres de culte et les membres de ses organes décisionnels conformément à ses propres règles canoniques“. ⁷ L'autonomie des communautés religieuses leur accorde en effet le droit de régler son fonctionnement interne sans ingérence de la part de l'Etat.

Le professeur Francis Messner explique que la liberté d'organisation et d'autodétermination des cultes dépasse la capacité des communautés religieuses à définir leur propre système de croyance sans aucune ingérence de l'Etat, mais qu'il „convient d'ajouter à cette autonomie doctrinale la liberté d'organisation des religions, c'est-à-dire la faculté reconnue aux confessions religieuses de s'organiser en conformité avec leur auto-compréhension doctrinale et leurs droit ou discipline internes. Cette règle s'applique partout en Europe“. ⁸

Article 5

Cet article met en œuvre l'article 12 de la convention qui prévoit que le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exonération de tous droits et frais lors des transferts et changements portant sur les immeubles affectés à l'exercice du culte. Cette disposition devrait permettre aux communautés religieuses qui ne bénéficient pas de la même implantation locale que l'Eglise catholique d'acquérir dans les meilleures conditions les immeubles dont ils auront besoin pour l'exercice de leur culte.

Article 6

Suite à la résiliation des conventions conclues dans le passé avec les différentes communautés religieuses, il est nécessaire d'adapter la disposition du Code du Travail concernant le repos hebdomadaire des salariés.

Article 7

Suite à la résiliation des conventions conclues dans le passé avec les différentes communautés religieuses, il est nécessaire d'adapter la disposition du Code du Travail concernant les jours fériés légaux.

*

⁷ Arrêt de la CEDH, *Mirolubovs et autres c/ Lettonie*, 15 septembre 2009, requête n° 798/05, § 85.

⁸ Francis MESSNER, „Le droit des religions en Europe“, in *Droit des religions en France et en Europe: recueil de textes*, Françoise CURTIT, Francis MESSNER (dir.), Bruylant, Bruxelles, 2008, p. 6-7

CONVENTION DU 26 JANVIER 2015
entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la
communauté musulmane du Luxembourg

EXPOSE DES MOTIFS

1. Objet et cadre juridique

La présente convention a pour objet de régler entre parties les grands principes juridiques, financiers et administratifs des relations entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la communauté musulmane du Luxembourg, représentée par la Shoura, Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg. La convention, à l'instar des autres conventions signées à la même date et faisant l'objet de projets de loi à part, a été conclue en application de l'article 22 de la Constitution et se situe dans le cadre de l'article 106 de la Constitution.

L'article 22 de la Constitution dispose que „l'intervention de l'Etat dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.“

Selon l'article 106 de la Constitution, „les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.“

L'article 22 de la Constitution exige donc que celles parmi les dispositions des Conventions entre l'Etat et les cultes qui relèvent de la réserve de la loi doivent être soumises pour approbation au législateur. Il s'agit notamment de l'attribution de la personnalité juridique à une communauté, l'engagement financier du budget de l'Etat, le principe du respect de l'ordre public luxembourgeois par une communauté, l'abrogation et la modification d'anciennes dispositions.

Contrairement à toutes les autres conventions signées le 26 janvier 2015 qui remplacent les conventions existantes, et ce avec les cultes catholique, protestant, israélite, anglican et orthodoxe, la présente convention avec le culte musulman est en droit la première expression structurée notamment conventionnelle de relations juridiques, financières et administratives de l'Etat avec la communauté musulmane.

2. Evolution des conceptions de la réglementation sur les relations entre l'Etat et les cultes

2.1 L'article 22 de la Constitution retient une approche qui consiste à régler les relations entre l'Etat et les communautés culturelles au moyen de conventions. La garantie constitutionnelle de la liberté des cultes qui en découle et qui est notamment ancrée dans la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international de l'ONU sur les droits civils et politiques a cependant seulement conduit à la conclusion des premières conventions en application de l'article 22 de la Constitution entre 1982 et 2004.

Le principe du conventionnement en application de l'article 22 ayant débuté en 1982 et ayant particulièrement trouvé son expression dans les conventions du 31 octobre 1997 avec les cultes catholique, protestant, israélite et orthodoxe (l'Eglise anglicane ayant suivi en 2003) a permis de mener à l'établissement de relations conventionnelles entre partenaires égaux.

2.2. L'approche choisie par la convention actuelle se situe donc dans l'esprit et la démarche préconisés par les auteurs luxembourgeois de référence en la matière:

Alexis Pauly⁹ a ainsi retenu, à propos de l'article 22 de la Constitution, que „ce n'est pas une obligation de conclure un nouveau concordat, mais il faut y voir plutôt une invitation à la consultation, à la négociation sur les questions communes.“

⁹ „Les cultes au Luxembourg: un modèle concordataire“, 1989, forum Luxembourg.

Nicolas Majerus¹⁰ note quant à lui que „ce sont les règles de l'indépendance et l'union qui doivent prévaloir dans les discussions et difficultés.“ L'auteur estime que le régime des cultes au Luxembourg est un régime d'indépendance mutuelle et de protection de la liberté des cultes et de leur exercice par l'Etat.

2.3. Les conventions du 26 janvier 2015 se situent dans cette philosophie, mais marquent avant tout une forte accentuation du principe de la séparation entre l'Etat et les églises, principe défini en droit par l'indépendance, la neutralité et l'autonomie réciproques.

Alexis Pauly a souligné dans son ouvrage précité que la capacité d'adaptation, dans le respect du cadre légal, des relations entre l'Etat et l'église aux réalités sociétales et aux principes de liberté et d'égalité des cultes s'est démontrée tout au long des décennies. La dernière expression s'en trouve précisément dans les conventions de 2015.

Les conventions tiennent compte de l'évolution des différentes réalités sociétales et sociologiques, à savoir l'augmentation du nombre de non croyants (athées, agnostiques, humanistes laïcs), la nouvelle pondération entre les différentes religions présentes au Luxembourg, l'augmentation du nombre de personnes pouvant être croyantes mais ne se sentant pas liées à une religion ou à une communauté et la baisse des taux de pratique.

3. Caractéristiques des conventions de 2015

Ces conventions sont marquées par un désengagement financier progressif de l'Etat dans le respect des situations juridiques existantes, par la fin du recrutement des ministres du culte assimilés aux fonctionnaires en ce qui concerne le calcul des traitements et pensions et par l'abandon de certains restes de limitations à l'autonomie des cultes, notamment en ce qui concerne leur organisation interne.

3.1. L'autonomie, la neutralité et l'indépendance réciproques entre l'Etat et les cultes sont donc renforcées. Et ce non seulement par le désengagement financier progressif de l'Etat, mais surtout par l'affirmation formelle du principe que les communautés décident librement de leur organisation territoriale et personnelle et que l'Etat n'intervient pas dans la nomination des collaborateurs des cultes. La prestation de serment du chef du culte est abandonnée.

D'un autre côté, le respect de l'ordre public luxembourgeois par les communautés cultuelles est expressément inscrit dans les conventions.

3.2. Les conventions du 26 janvier 2015 remplacent les conventions existantes, donc la réglementation des relations que l'Etat entretient avec les cultes considérés comme remplissant les critères définis par la Chambre des Députés par motion du 18 juin 1998, en ajoutant toutefois le culte musulman qu'on peut considérer comme remplissant lui aussi les critères en question.

Il y a lieu de rappeler que ces critères étaient censés éviter des revendications multiples en permettant de qualifier le plus objectivement possible les demandes de conventionnement devant conduire à la poursuite de l'intérêt général par le biais de relations durables et bien encadrées.

Les communautés religieuses désirant bénéficier d'une convention conformément à l'article 22 de la Constitution doivent ainsi

- professer une religion reconnue au niveau mondial
- se soumettre à l'ordre public luxembourgeois
- être bien établies au Luxembourg
- y être représentées par une communauté suffisamment nombreuse
- être assez représentatives dans leur profession de religion.

Ce dernier critère a longtemps empêché la communauté musulmane de bénéficier d'une convention, alors qu'il n'était pas possible d'identifier un organe représentatif national unique pour l'ensemble de la communauté.

¹⁰ „La situation légale de l'Eglise catholique au Grand-Duché de Luxembourg“, 1926, Imprimerie St. Paul; chapitre IV pages 50-60, notamment pages 57, alinéas 1er à 60.

Le critère demandant en plus la reconnaissance dans au moins un Etat membre de l'Union européenne doit être abandonné suite à l'avis négatif de la commission compétente du Conseil de l'Europe qui y voit une entrave à l'égalité de traitement entre religions.

Les conventions du 26 janvier 2015 n'entendent donc pas modifier les critères rendant possible un conventionnement donc un soutien financier. Une éventuelle modification ou précision de ces critères demandera une loi de base sur les religions au Luxembourg.

3.3. Les conventions se situent par ailleurs dans le cadre de l'article 106 de la Constitution en vertu duquel „les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.“ Les conventions prévoient cependant un changement de régime. Une enveloppe financière globale négociée avec les cultes remplace l'assimilation des ministres des cultes aux fonctionnaires pour le calcul des traitements. Ce nouveau régime comportera donc, au niveau de la loi devant approuver les conventions dans les matières réservées à la loi, une abrogation de la législation existante.

Il est renvoyé dans ce contexte au commentaire de l'article 4 du projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché d'autre part, portant re fixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matière connexes en vertu duquel, „il doit être rappelé que notre législation ne prévoit pas de lien statutaire entre la fonction d'un ministre d'un culte et celle de fonctionnaire de l'Etat. Le but de l'assimilation est et n'a été que de faciliter le travail du législateur et de l'administration par une plus grande homogénéité et donc une meilleure transparence des moyens techniques mis en œuvre.“ Le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 mars 1998, a explicitement confirmé cette analyse: „L'assimilation des ministres du culte aux fonctionnaires pour la détermination des traitements (et pensions) a le caractère d'une mesure purement technique.“ Il en résulte que le nombre de titulaires aux différentes fonctions ecclésiastiques relève du domaine de la convention prévue à l'article 22 de la Constitution.

En application de ce raisonnement, les parties à la Convention pouvaient légitimement se mettre d'accord sur une enveloppe budgétaire qui aurait été, sous l'ancien régime, fonction notamment du nombre de postes accordés.

Il y a lieu de souligner que les conventions respectent pleinement les situations en cours en ce que les traitements des ministres des cultes actuellement en service continueront à être pris en charge par le budget de l'Etat conformément à la réglementation actuellement en vigueur. De même, les pensions des ministres des cultes actuellement en service ou en retraite resteront à charge de l'Etat selon la législation actuelle.

Ce ne seront que les collaborateurs engagés après l'approbation des conventions du 26 janvier 2015 qui auront un régime de travail de droit privé conformément au droit commun du travail et de la sécurité sociale et qui toucheront un salaire négocié avec ces communautés.

4. La communauté musulmane au Luxembourg et l'établissement de relations structurées avec l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg

4.1. Les discussions concernant l'établissement de relations structurées entre l'Etat et la communauté musulmane remontent au début des années 2000. Le mouvement migratoire originaire des pays du Balkan a entraîné un accroissement sensible de la communauté musulmane qui avait jusqu'à cette époque une présence peu importante de composition turque, magrèbine et moyen-orientale. „C'est principalement à travers cette immigration ex-yougoslave que l'islam est devenu un aspect constitutif de la mosaïque religieuse luxembourgeoise.“¹¹ Les chercheurs qui se sont occupés du phénomène islamique au Luxembourg en soulignent sa forte hétérogénéité „sur le plan des nationalités, des cultures et des traditions juridiques“.¹²

4.2. Ce ne fut donc pas surprenant de constater que des demandes isolées de conventionnement furent d'abord présentées par des associations (mosquées) particulières au début des années 2000. Même si entretemps la religion musulmane pouvait être considérée comme remplissant les critères quantitatifs fixés par la Chambre des Députés par motion du 18 juin 1998, ces demandes de conven-

¹¹ „L'islam au Luxembourg“, Lucie Waltzer in „Gemeinden und Kirchen“, Januar 2013

¹² Lucie Waltzer, ibidem

tionnement ont dû être refusées sur base d'une des autres conditions fixées par la Chambre, à savoir que la communauté demanderesse devait être assez représentative dans sa profession de foi.

C'est ainsi que la communauté musulmane a dû se doter d'une instance représentative unique et se positionner en interlocuteur unique et représentatif de la communauté en face du Gouvernement.

La première Shoura avait été instituée, selon ses représentants actuels, en 2003. Il s'ensuivit des négociations avec les représentants gouvernementaux sur le fonctionnement de la Shoura, le texte des statuts et un avant-projet de convention en application de l'article 22 de la Constitution.

Les premières élections démocratiques sur base des nouveaux statuts eurent lieu le 3 juillet 2011.

4.3. A la suite de ces élections la Shoura nouvellement élue, par lettre du 18 juillet 2011 transmet sa composition, les mosquées membres, ainsi qu'un nouveau projet de statuts et de convention au ministre des Cultes.

4.4. Entretemps, un débat d'orientation sur le futur des relations entre l'Etat et les communautés cultuelles avait eu lieu à la Chambre des Députés le 7 juin 2011. Il en découlait notamment qu'un groupe d'experts indépendants fut chargé de faire le point sur les relations actuelles entre les pouvoirs publics et les cultes et de réfléchir à leur avenir. En attendant le dépôt de ce rapport en octobre 2012, aucun changement majeur dans les relations entre l'Etat et les cultes ne pouvait intervenir dans la perspective de la possibilité d'une modification juridique fondamentale dans la structure de ces relations.

4.5. La Shoura s'est raffermie encore à titre d'organe représentatif de la communauté musulmane à Luxembourg par les élections du 14 décembre 2014 auxquelles participaient les 7 mosquées suivantes:

- 1) AICS, Esch-sur-Alzette,
- 2) AIL, Luxembourg-Bonnevoie,
- 3) AIW, Wiltz,
- 4) CCIL, Mamer,
- 5) CCI Nordstad, Diekirch,
- 6) CIL, Luxembourg-Ville,
- 7) LJM, Luxembourg-Bonnevoie.

4.6. Quant au critère quantitatif (nécessité de représenter une communauté assez nombreuse), force est d'abord de constater que des chiffres véritablement fiables manquent alors que la législation luxembourgeoise interdit d'exiger d'un individu qu'il déclare sa religion. Néanmoins, les quelques recensements ou sondages pouvant valablement être cités sont relativement similaires en ce qui concerne l'importance de la présence de la croyance musulmane à Luxembourg.

Selon un recensement de la population musulmane dans le monde publié par le Pew Research Center, Département Pew Forum on Religion and Public Life intitulé „The future of the global Muslim population projections for 2010-2030“, le Luxembourg compterait actuellement 11.000 musulmans correspondant à 2,6% de la population.

Ce constat se recouvre avec les résultats de l'enquête du CEPS/Instead de janvier 2011 „Religions au Luxembourg: Quelle évolution entre 1999 et 2008“ recensant entre autres l'appartenance religieuse auto-attribuée. Selon cette étude 2,6% des recensés se déclarent appartenir à une religion non chrétienne, chiffre correspondant majoritairement à la religion musulmane. A titre de comparaison, 1,8% s'auto-attribuent la religion protestante, et 1,9% une autre religion chrétienne. En rapportant ces pourcentages à la population on arrive assez près du chiffre avancé par l'étude précitée du Pew.

Finalement, selon un sondage de novembre 2013 effectué par TNS/Ilres „Le fait religieux au Luxembourg“, à la question de savoir à quelle communauté de foi les sondés se disent sentir liés, 2% mentionnent par exemple l'Eglise protestante, de même que 2% mentionnent une autre communauté non chrétienne, dont l'islam.

4.7. Le Gouvernement estime donc que la communauté musulmane remplit au Luxembourg les critères fixés en 1998 par la Chambre des Députés (professer une religion reconnue au niveau mondial,

être bien établie au Luxembourg, y être représentée par une communauté suffisamment nombreuse et être assez représentative dans la profession de religion.

Il reste le critère du respect de l'ordre public luxembourgeois, qui a été renforcé et élargi dans toutes les conventions du 26 janvier 2015, donc aussi dans la présente convention avec la communauté musulmane.

4.8. C'est ainsi que la négociation d'une convention avec la communauté musulmane du Luxembourg a finalement repris ensemble avec les autres communautés conventionnées et a abouti à la signature de la présente convention du 26 janvier 2015.

5. Eléments importants des nouvelles Conventions par rapport aux conventions existantes

Les nouvelles conventions confortent le principe de la séparation entre l'Etat et les cultes. Les principales caractéristiques des nouvelles conventions sont les suivantes:

- La liberté et l'autonomie d'organisation des cultes sont inscrites dans les conventions et l'intervention de l'Etat dans l'organisation personnelle et territoriale des cultes et la nomination des chefs et ministres du culte est abandonnée.
- Les conventions respectent la neutralité de l'Etat par rapport aux religions et l'égalité de traitement en ce qu'elles ont été conclues sur base de critères applicables à toutes les communautés demandant une coopération financière publique.
- Le respect de l'ordre public luxembourgeois, des droits et libertés constitutionnels, des droits de l'homme et notamment de l'égalité de traitement par les communautés cultuelles est expressément ancré dans les conventions.
- Le calcul des traitements et pensions des ministres du culte ne s'opère plus selon les règles applicables aux fonctionnaires et les nouveaux engagements effectués par les communautés s'effectueront selon le droit privé.
- La prise en charge directe des traitements par l'Etat est remplacée par un système prévoyant le versement d'une enveloppe financière annuelle globale aux cultes en fonction de leur importance. Ce système de soutien financier commencera à jouer, progressivement, à partir du moment où le montant de l'enveloppe fixé dans les nouvelles conventions dépassera le montant qui serait dû aux cultes selon le régime actuel.
- Le montant global du financement public qui découle du nouveau système, à partir du fonctionnement intégral de ce système, et après l'expiration des situations relevant du „pacta sunt servanda“, se réduira sensiblement et passera d'environ 24 millions d'euros par année actuellement à environ 8 millions d'euros par an au moment du fonctionnement intégral du nouveau régime fixé par les nouvelles conventions.

*

TEXTE DE LA CONVENTION

Préambule

Considérant que les communautés religieuses bénéficiant des conventions professent une religion reconnue au niveau mondial, sont bien établies au Luxembourg et y sont appuyées par une communauté suffisamment nombreuse;

considérant que le respect des droits et libertés constitutionnels, de l'ordre public et des valeurs démocratiques, la promotion des droits de l'homme et de l'égalité de traitement ainsi que de l'égalité entre hommes et femmes doivent être garantis par les communautés signataires de la présente convention;

considérant qu'au vu de l'évolution sociologique et démographique des dernières décennies, il y a lieu d'ajouter la communauté musulmane du Luxembourg aux communautés religieuses bénéficiant des conventions en cours;

considérant que le Gouvernement entend contribuer à l'exercice de la liberté des cultes par une contribution à charge du budget de l'Etat et qu'en contrepartie les cultes prêtent assistance spirituelle à toute personne qui en formule la demande;

LES PARTIES EN VIENNENT A LA CONCLUSION de signer la présente convention.

Article 1er.

La présente convention a pour objet de régler les relations administratives et financières entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et la communauté musulmane du Luxembourg, ci-après désignée par l'expression „communauté religieuse“.

Chapitre 1. – Dispositions communes aux communautés religieuses

Article 2.

La communauté religieuse exerce son culte librement et publiquement dans le cadre des droits et libertés constitutionnels et dans le respect de l'ordre public, des droits de l'homme et de l'égalité de traitement. Elle s'engage à écarter de l'organisation de la communauté tout membre qui agit ou appelle à agir en violation de ces principes.

Article 3.

La communauté religieuse décide librement de son organisation territoriale et personnelle, y compris pour ce qui est des aumôneries.

Conformément au principe de séparation de l'Etat et des communautés religieuses, l'Etat n'intervient pas dans la nomination des collaborateurs des cultes, à l'exception des règles à fixer, le cas échéant, par une loi en ce qui concerne la nomination des chefs des cultes.

Article 4.

Les collaborateurs recrutés par la communauté religieuse seront engagés sous un régime de droit privé.

Article 5.

La présente convention fixe pour la communauté religieuse un soutien financier annuel qui sera viré pour le 31 janvier au plus tard de l'année en cours. Le montant de ce soutien financier est fixé en fonction de l'importance de la communauté religieuse. Il sera adapté aux variations de l'échelle mobile des salaires.

Le montant du soutien financier sera viré à partir de la date de l'approbation de la convention. Pour la première année, le montant est calculé au prorata du nombre de mois à partir de la date d'approbation jusqu'au 31 décembre.

Article 6.

Le paiement de l'enveloppe budgétaire prévue à l'article précédent peut être suspendu si la communauté religieuse ne respecte pas les principes énoncés à l'article 2.

Article 7.

La communauté religieuse communique au Ministre des Cultes un organe représentatif national qui sera allocataire du soutien financier de l'Etat et qui sera responsable de son affectation au sein de la communauté.

La communauté religieuse désigne la personne qui a la qualité de chef du culte et celle qui représente le culte dans ses rapports avec le Gouvernement. Les noms des personnes concernées seront communiqués au Ministre des Cultes.

Article 8.

La communauté religieuse doit avoir son siège sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

L'organe représentatif de la communauté religieuse pourra, sous sa responsabilité, créer une fondation d'utilité publique à autoriser par le Ministre de la Justice

Article 9.

La communauté religieuse doit tenir une comptabilité en bonne et due forme. Les comptes de fin d'année de la communauté religieuse sont soumis au contrôle d'un réviseur d'entreprise, respectivement d'un commissaire aux comptes pour les comptes ne dépassant pas 500.000 euros. Les comptes et le rapport du réviseur d'entreprise respectivement du commissaire aux comptes doivent être transmis jusqu'au 30 juin de l'exercice subséquent au Ministre des Cultes.

Article 10.

La communauté religieuse fait partie d'un Conseil des cultes conventionnés qui est l'interlocuteur du Gouvernement pour les dispositions relevant du présent chapitre. Le Conseil des cultes conventionnés se donnera un statut réglementant son organisation intérieure.

Le Conseil des cultes conventionnés est consulté régulièrement, dans le cadre du futur cours commun „éducation aux valeurs“, sur les questions philosophiques et religieuses.

Article 11.

La communauté religieuse adresse la correspondance concernant les questions administratives au Ministre des Cultes.

Article 12.

Le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exonération de tous droits et frais lors des transferts et changements portant sur les immeubles affectés à l'exercice du culte.

Chapitre 2. – Dispositions spécifiques concernant le culte musulman*Article 13.*

L'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, ci-après dénommée Shoura, représente les communautés musulmanes établies sur le territoire du Grand-Duché.

La Shoura fonctionne suivant les règles établies dans son statut. Le statut est communiqué au Ministre des Cultes pour information.

La Shoura possède la personnalité civile. Elle est représentée judiciairement et extrajudiciairement par son président ou un délégué spécialement mandaté. Elle peut ester en justice après avoir été autorisé pour chaque cas par un vote de son assemblée pris aux deux tiers des voix.

Article 14.

L'enveloppe financière visée à l'article 5 est fixée à 450.000.– € (ni 775,17).

Chapitre 3. – Dispositions finales*Article 15.*

La convention est conclue pour une durée de 20 ans. Elle sera reconduite tacitement pour la même durée sauf renégociation par les parties signataires.

Article 16.

La présente convention est rédigée en deux exemplaires. Elle sera approuvée par la Chambre des Députés conformément à l'actuel article 22 de la Constitution et publiée au Mémorial et entrera en vigueur au moment à fixer par les lois d'approbation.

FAIT à Luxembourg, le 26 janvier 2015.

*Pour le Gouvernement du
Grand-Duché de Luxembourg*

*Le Premier Ministre,
Ministre des Cultes
(signature)*

*Pour le Culte musulman du
Luxembourg*

*Président de la SHOURA
(signature)*

*Vice-Président de la SHOURA
(signature)*

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque introductive

La présente convention avec la communauté musulmane du Luxembourg règle les principes des relations juridiques, administratives et financières entre la communauté religieuse et l'Etat.

Structure de la convention par rapport à celles du 31 octobre 1997

Contrairement aux conventions avec les autres cultes, la présente convention avec la communauté musulmane constitue un accord nouveau avec un nouveau culte. Néanmoins, il peut paraître intéressant d'en comparer la structure par rapport aux anciennes conventions avec les autres cultes.

En effet, les conventions du 26 janvier 2015, dont la présente avec la communauté musulmane, se situent dans un contexte différent de celles signées de 1997 à 2003. Les signataires de la convention ont en effet abandonné le système du paiement direct des traitements par l'Etat aux ministres du culte par l'entremise d'une assimilation de ceux-ci aux traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Par ailleurs le texte de la convention met un accent plus important sur la séparation des deux institutions en abolissant quelques restes de droit de regard de l'Etat sur le fonctionnement des communautés culturelles dont l'autonomie est accentuée.

Il en résulte que la structure et le contenu des conventions de 2015 et des accords antérieurs sont sensiblement différents. En effet, les anciennes conventions, de même que leurs lois d'approbation, mettaient nécessairement plus l'accent, d'une part, sur le nombre et la qualification des postes attribués aux cultes à charge de l'Etat.

Par opposition à cette approche, la convention du 26 janvier 2015 règle de manière plus détaillée non plus des éléments qui relèvent de l'autonomie d'organisation interne des cultes, mais fixe les principes juridiques, administratifs et financiers généraux à la base des relations entre les institutions publiques et les communautés culturelles. La séparation, l'indépendance et l'autonomie de fonctionnement des cultes deviennent plus apparentes et juridiquement mieux ancrées.

La convention de 2015 s'articule autour de deux piliers. Elle se base d'une part sur le principe de la liberté religieuse individuelle et collective et de son exercice, et d'autre part sur le respect de l'ordre public par les communautés. Le soutien financier, fortement réduit à l'avenir, en application du principe de la séparation entre l'Etat et les cultes, ne prendra plus la forme de la prise en charge des traitements, mais celle d'une enveloppe globale. Cet élément, comme l'ensemble du contenu des conventions, est un des éléments devant précisément mieux assurer la liberté et l'indépendance des cultes.

La convention comprend ainsi un préambule, un article fixant son objectif, un chapitre 1 qui reprend l'ensemble des dispositions communes applicables à tous les cultes, un chapitre 2 contenant les dispo-

sitions particulières à chaque culte signataire, en l'espèce l'islam, et un chapitre 3 final contenant notamment les dispositions abrogatoires, de durée de validité et le rappel du principe que la Chambre des Députés doit approuver les dispositions réservées à la loi.

Préambule: Les parties ont convenu d'insérer un préambule, sous forme des habituels „considé-rants“, pour résumer les points forts des volontés politiques et juridiques devant se retrouver dans les conventions signées le 26 janvier 2015.

- Le premier „considérant“ reprend les critères principaux que la Chambre des Députés avait adoptés par motion du 18 juin 1998, lors des débats concernant la loi d'approbation des conventions de 1997, afin de canaliser les demandes de conventionnement en vue d'une coopération avec l'Etat, et ce en fonction de données objectives à examiner pour toutes les communautés: Ces critères permettent d'arriver ainsi à une égalité de traitement entre les cultes, non pas sur base d'une appréciation du contenu des différentes fois ou convictions, mais sur base de données quantitatives, historiques et sociologiques préalablement et objectivement fixées, donnant simplement droit à une coopération administrative avec l'Etat. C'est une approche que la quasi-totalité des Etats européens ont adoptée et qui est reconnue conforme notamment à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international sur les droits civils et politiques. La Cour européenne des droits de l'homme a notamment dit pour droit que l'Etat ne doit pas traiter de la même manière égale absolue toutes les communautés culturelles et convictionnelles, mais qu'il doit traiter de manière égale ce qui est objectivement égal. A noter dans ce contexte que la Belgique envisage d'introduire dans ce cadre un système de reconnaissance administrative à deux niveaux.

Ce rappel des principaux critères de 1998 explique aussi pourquoi le Gouvernement n'a pas entendu conclure de nouvelles conventions avec de nouvelles communautés, hormis la communauté musulmane qui remplit à ce stade les critères fixés en 1998 par la Chambre des Députés. Le troisième considérant reprend particulièrement cet élément.

Le préambule rappelle qu'il doit s'agir de religions reconnues au niveau mondial, qu'elles doivent être bien établies au Luxembourg, y être appuyées par une communauté suffisamment nombreuse et être représentatives dans leur profession de foi, si les communautés entendent postuler à une reconnaissance en vue d'une coopération conventionnelle avec l'Etat.

- Le deuxième „considérant“ rend attentif à une nouveauté importante dans les nouvelles conventions. Alors que jusqu'à présent la liberté religieuse et son exercice public était ancrée dans le seul article 19 de la Constitution, avec comme contrepartie l'obligation pour les communautés religieuses reconnues de s'abstenir d'actes constituant des infractions à la loi, la convention prend désormais une attitude proactive et positive. Les parties conviennent que les communautés bénéficiant d'une convention du nouveau régime doivent respecter les droits et libertés constitutionnels luxembourgeois, l'ordre public et les valeurs démocratiques du pays. Les communautés s'engagent aussi à promouvoir les droits de l'homme, l'égalité de traitement dont celle entre femmes et hommes.
- Le quatrième considérant fixe finalement le principe du soutien financier de l'Etat pour les communautés religieuses et philosophiques qui en font la demande (et remplissent les conditions de reconnaissance précitées) pour une telle collaboration avec les pouvoirs publics. L'Etat entend ce soutien financier comme contribution à la facilitation de l'exercice de la liberté religieuse dans la société, avec notamment comme une des contreparties de la part des religions, particulièrement, l'obligation pour les communautés d'accorder leur soutien spirituel aux personnes qui en font la demande. C'est un des rôles sociétaux joués par les cultes dans le cadre de la cohésion et du fonctionnement de la société.

Article 1er

Ce texte fixe l'objet général de la convention, à savoir la réglementation conventionnelle des relations administratives et financières entre l'Etat et les cultes, en l'occurrence le culte musulman.

Chapitre 1 – Dispositions communes aux communautés religieuses

Article 2

Cet article contient l'accord conventionnel et fixe les conditions convenues par les parties en ce qui concerne l'exercice public d'une religion dans le cadre de l'actuel article 19 de la Constitution.

Désormais, les communautés signataires s'engagent expressément à exercer leur culte dans le cadre des droits et libertés constitutionnels et dans le respect de l'ordre public national. Elles s'engagent à respecter les droits de l'homme et l'égalité de traitement.

Finally, il y a lieu de souligner que les communautés conventionnées s'engagent à écarter de leur communauté les membres qui agissent contre ces règles ou appellent à les violer.

Article 3

Cet article établit expressément l'entière autonomie et liberté d'organisation des cultes (alinéa 1).

La convention s'éloigne sensiblement des conventions actuellement en vigueur qui contiennent, en contrepartie du financement public, un certain nombre de règles d'organisation interne que les cultes doivent remplir sur le plan personnel et sur le plan de l'organisation territoriale et interne. Les conventions actuelles contiennent en effet certaines règles délimitant le pouvoir d'action des communautés cultuelles et de leurs chefs des cultes en ce qui concerne la délimitation territoriale, la dénomination des ministres du culte et l'organisation territoriale de la communauté. Désormais, dans la philosophie d'indépendance et d'autonomie renforcée, ces articles sont tous abrogés.

L'alinéa 2 insiste, en invoquant la séparation qui se décline juridiquement en indépendance, autonomie et neutralité, sur le fait que l'Etat n'intervient plus dans la nomination des collaborateurs des cultes.

Article 4

L'engagement des collaborateurs par la communauté religieuse sous régime de droit privé est l'une des contreparties du remplacement de la prise en charge directe des traitements des ministres du culte par l'Etat par la fixation annuelle d'une enveloppe globale de soutien financier utilisable à son gré par la communauté religieuse.

Article 5

Cet article fixe les nouvelles modalités de soutien financier des communautés par l'Etat.

Contrairement aux conventions en vigueur, les salaires des collaborateurs qui seront recrutés à l'avenir par les communautés religieuses ne seront plus directement pris en charge par l'Etat par le biais du principe d'une assimilation de ceux-ci aux fonctionnaires de l'Etat.

Néanmoins, l'Etat reconnaît aux communautés cultuelles et philosophiques un certain rôle dans la cohésion de la société et dans l'appui spirituel des personnes qui en ont le besoin, de manière qu'il s'est mis d'accord avec les communautés cultuelles, de remplacer le mécanisme actuel par un système accordant aux communautés une plus grande autonomie, aussi bien au niveau du régime qu'au niveau du niveau des rémunérations à accorder aux futurs collaborateurs.

Ce système consiste en un versement annuel d'une enveloppe financière globale par culte signataire, qui est fonction notamment de l'importance du culte dans la société luxembourgeoise. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, cette nouvelle clé de répartition tient compte des changements sociologiques profonds de la société luxembourgeoise, tant dans l'importance respective et relative des différentes communautés cultuelles que de leur importance par rapport aux non-croyants et aux membres d'autres communautés philosophiques, laïques et spirituelles. L'enveloppe sera utilisée par les différentes communautés selon leurs besoins (alinéa 1).

Ce sont les articles particuliers à chaque communauté cultuelle qui fixent les montants de cette enveloppe financière. Pour la présente convention qui concerne le culte catholique, il est renvoyé à l'article 14 de la présente convention.

La dernière phrase de l'alinéa 1 précise que cette enveloppe sera adaptée aux variations de l'échelle mobile des salaires.

L'alinéa 2 détaille de quelle manière le nouveau système entrera en vigueur.

Article 6

C'est un article qu'il faut lier à l'article 2 et qui permet au Gouvernement de suspendre le paiement du soutien financier lorsque les communautés n'observent pas leurs obligations de respect des valeurs constitutionnelles, des droits et libertés, de l'ordre public luxembourgeois et d'égalité de traitement.

Article 7

L'article 7 est la suite purement administrative de la mise en place de relations juridiques, financières et administratives entre l'Etat et les communautés culturelles et philosophiques.

Le principe de cette organisation administrative des cultes dans leurs relations avec les pouvoirs publics se retrouve déjà dans les conventions antérieures et leurs lois d'approbation.

En effet, en vertu de l'alinéa 1, chaque communauté signataire ayant des relations avec notamment l'Etat devra désigner un organe représentatif unique national qui sera titulaire des relations avec les autorités publiques. L'enveloppe financière sera virée à cet organe, pour compte de la communauté religieuse.

Dans le même esprit, chaque communauté signataire devra désigner un chef du culte ou de communauté et une personne qui représentera le culte dans ses relations avec les pouvoirs publics.

Article 8

Aux termes de l'alinéa 1, le siège de la communauté conventionnée sera obligatoirement sur le territoire luxembourgeois. Il s'agit d'une règle normale reprise des anciennes conventions et qui facilite les relations juridiques, administratives et financières avec la communauté concernée.

L'alinéa 2 a trait à des questions fiscales. Les communautés culturelles conventionnées peuvent créer une fondation de droit commun d'utilité publique à agréer par le ministère de la justice sur avis du ministère des finances. Si ces fondations remplissent les conditions de la loi sur les associations et fondations de 1928 et celles de la loi sur l'impôt sur le revenu, des dons à ces organismes peuvent être fiscalement déductibles.

Article 9

C'est l'article qui introduit une obligation de transparence financière et comptable pour les communautés qui bénéficient d'une convention. Cette obligation est depuis longtemps revendiquée dans les discussions sur les cultes financièrement soutenus, et peut paraître normale au regard de l'aide versée par l'Etat.

Ainsi les comptes de fin d'année doivent être remis soit au contrôle d'un reviseur d'entreprise soit d'un commissaire aux comptes si les comptes ne dépassent pas 500.000.– euros par an.

Les comptes, ainsi que les rapports doivent être remis au Ministre des Cultes jusqu'au 30 juin de l'exercice subséquent.

Article 10

Le Conseil des cultes conventionnés, qui existe déjà à l'heure actuelle, et qui regroupe les représentants des cultes conventionnés a compétence pour être l'interlocuteur du Gouvernement pour les dispositions communes des diverses conventions. Pour clarifier et fixer son fonctionnement notamment par rapport aux autorités publiques, le Conseil des cultes conventionnés doit se doter d'un statut réglementant son fonctionnement. (alinéa 1)

Il est précisé que le Conseil des cultes conventionnés doit aussi être consulté régulièrement dans le cadre du futur cours commun „éducations aux valeurs“, sur les questions philosophiques et religieuses.

La création du Conseil des cultes conventionnés permet de faciliter les relations entre les autorités publiques et les cultes en déterminant un interlocuteur qui sera le porte-parole sur les éléments généraux et communs des conventions.

Article 11

Cet article précise des modalités au sujet des relations administratives entre la communauté religieuse et le Gouvernement.

Article 12

Ce texte se situe dans le cadre de questions de fiscalité indirecte: le Gouvernement s'engage à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'exonération des droits et frais lors des transferts et changements sur les immeubles affectés à l'exercice d'un culte.

Chapitre 2 – Dispositions spécifiques concernant le Culte musulman

Comme dans toutes les conventions signées le 26 janvier 2015, le chapitre 2 précise des dispositions spécifiques pour chaque culte.

Article 13

Pour la communauté musulmane c'est la Shoura, Assemblée de la Communauté musulmane du Luxembourg, qui représente juridiquement la communauté musulmane du Luxembourg (alinéa 1).

L'alinéa 2 précise que la Shoura doit se doter d'un statut et fonctionne suivant les règles y établies. Par ailleurs le statut doit être communiqué pour information au Ministre des Cultes.

Comme toutes les communautés cultuelles, la communauté musulmane doit avoir dans son organisation une institution à laquelle le législateur confère la personnalité juridique (alinéa 3). Pour la communauté musulmane c'est la Shoura à qui est conférée cette personnalité juridique. Elle est représentée par son président ou un délégué spécialement mandaté et peut ester en justice à condition d'y avoir été autorisée par deux tiers des voix de son assemblée.

Article 14

C'est ce texte qui fixe le montant de l'enveloppe budgétaire de soutien financier annuel accordé par le budget de l'Etat, et dont les principes et mode d'attribution ont été fixés et expliqués à l'article 5 de la présente convention.

Pour la communauté musulmane, ce montant annuel est fixé à 450.000.– € par an, à partir de l'entrée en vigueur de la loi d'approbation de la présente convention.

Il faut rappeler que ce montant s'entend à l'indice 775,17 et est adapté aux variations de cet indice.

Chapitre 3 – Dispositions finales

Ce chapitre fixe la durée de la convention et son entrée en vigueur conditionnée en partie par l'approbation des domaines réservés à la loi par la Chambre des Députés.

Article 15

La durée de validité de la convention est de 20 ans. Il a paru nécessaire aux parties signataires de ne plus prévoir des conventions à fin ouverte. Elle est en principe tacitement reconduite pour la même durée. Le texte mentionne finalement que cette convention, comme toutes les conventions, peut être renégociée par les parties en cours ou en fin d'exécution.

Article 16

Il est rappelé que conformément à l'article 22 de la Constitution, la présente convention devra être approuvée, pour les domaines réservés à la loi, par la Chambre des Députés.

*

FICHE FINANCIERE

Le projet de loi fixe le soutien financier qui est accordé à la Shoura à 450.000 euros (n.i. 775.17).

Il s'agit d'une dépense nouvelle étant donné que le Gouvernement n'avait pas encore conclu de convention avec la communauté musulmane. A l'heure actuelle, la Shoura bénéficie d'un subside annuel de 2.500 euros, subside qui ne sera pas prolongé suite à l'adoption du projet de loi.

La dépense nouvelle est largement compensée par les économies qui accompagnent la réforme des relations entre l'Etat et les cultes conventionnées. En effet, les engagements de l'Etat, à charge des crédits du Ministère d'Etat – département des Cultes –, passent à terme de 24 millions d'euros à 8,375 millions d'euros.

*

FICHE D’EVALUATION D’IMPACT

Intitulé du projet:	Projets de loi mettant en œuvre les conventions signées en date du 26 janvier 2015 entre l’Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l’Eglise catholique, la communauté israélite, l’Eglise anglicane, l’Eglise orthodoxe, l’Eglise protestante, l’Eglise protestante réformée et la communauté musulmane
Ministère initiateur:	Ministère d’Etat
Auteur(s):	Jean-Paul Senninger, Luc Feller et Jean Zahlen
Tél:	
Courriel:	
Objectif(s) du projet:	Le texte proposé règle les relations administratives et financières entre l’Etat et les communautés culturelles précitées.
Date:	21 juillet 2015

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui Non
Si oui, laquelle/lesquelles: **n.a.**

2. Destinataires du projet:
 - Entreprises/Professions libérales: Oui Non
 - Citoyens: Oui Non
 - Administrations: Oui Non

3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui Non N.a.¹
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l’entreprise et/ou son secteur d’activité?)
Remarques/Observations:

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui Non
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d’une façon régulière? Oui Non
Remarques/Observations: **Le texte remplace la législation existante.**

5. Le projet a-t-il saisi l’opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d’autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui Non
Remarques/Observations: **Le texte ne vise pas les régimes d’autorisation et de déclaration.**

¹ N.a.: non applicable.

6. Le projet contient-il une charge administrative² pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet?) Oui Non
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire?
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? Oui Non N.a.
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel³?
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il? Oui Non N.a.
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui Non N.a.
 - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui Non N.a.
 - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui Non N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)?
Si oui, laquelle? Oui Non N.a.
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté?
Si non, pourquoi? Oui Non N.a.
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a. simplification administrative, et/ou à une Oui Non
 - b. amélioration de la qualité réglementaire? Oui Non
- Remarques/Observations:
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui Non N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)?
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système? Oui Non
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée?
Si oui, lequel?
Remarques/Observations: Oui Non N.a.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

Egalité des chances

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière:
 - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez pourquoi:
 - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui Non
 - Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui Non N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

Directive „services“

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation⁴? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers⁵? Oui Non N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

⁴ Article 15 paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

⁵ Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

