

N^{os} 6869²

6870²

6871²

6872²

6873²

6874²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat et l'Eglise catholique, et portant
1. modification de la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création
de l'évêché 2. modification de certaines dispositions du Code
du Travail 3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant
approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gou-
vernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant
refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines
matières connexes 4. abrogation de certaines dispositions de
la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements
des fonctionnaires de l'Etat

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat et la communauté israélite du
Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispositions
du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant
approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le
Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites 3. abro-
gation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963
fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat et l'Eglise anglicane du
Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispo-
sitions du Code du Travail 2. abrogation de 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 3. abrogation de certaines dispo-
sitions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des
traitements des fonctionnaires de l'Etat

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat et l'Eglise orthodoxe au Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise orthodoxe hellénique du Luxembourg, d'autre part et de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'Etat à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public aux dites Eglises 3. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'Etat d'une part et l'Eglise protestante du Luxembourg et l'Eglise protestante réformée du Luxembourg d'autre part, et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la convention de reconnaissance de l'Eglise protestante réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'Etat 3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise protestante du Luxembourg, d'autre part 4. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

(23.2.2016)

Par dépêche du 10 septembre 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État les projets de loi sous rubrique, élaborés par le ministre des Cultes. À chaque texte de projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière. En outre, ces textes étaient accompagnés de conventions signées le 26 janvier 2015 entre, d'une part, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et, d'autre part, l'Archevêché du Luxembourg, le Culte musulman du Luxembourg, le Consistoire israélite de Luxembourg, l'Église anglicane du Luxembourg, l'Église orthodoxe du Luxembourg ainsi que l'Église protestante du Luxembourg ensemble avec l'Église protestante réformée du Luxembourg, respectivement.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 décembre 2015.

Le Conseil d'État traitera l'ensemble de ces projets de loi dans le cadre du présent avis.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'objet des projets de loi sous avis est de soumettre à l'approbation de la Chambre des députés certaines dispositions des conventions signées le 26 janvier 2015 par le Gouvernement avec différents cultes.

Ces conventions, dont certaines remplacent des conventions signées avec différents cultes entre 1982 et 2004, s'inscrivent dans le cadre général d'une refonte des relations entre l'État et les cultes et qui vise, d'après les auteurs des projets de loi sous avis, à renforcer la séparation entre l'État et les Églises, sur un fondement de neutralité et d'impartialité de l'État en matière religieuse. Font également partie de cette refonte générale, le projet de loi n° 6824 portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'églises qui a comme but de décharger les communes d'une partie de leurs charges relatives au culte catholique ainsi que, à plus long terme, la création d'un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique. Ces derniers éléments ne font pas partie des projets de loi sous avis.

Les conventions visent à régler les relations entre l'État et ces cultes. Les projets de loi sous avis ont quant à eux pour objet de soumettre à l'approbation de la Chambre des députés celles des dispositions de ces conventions qui requièrent, en application de l'article 22 de la Constitution, son intervention. Le Conseil d'État reviendra sur ce point ultérieurement.

*

Le cadre actuel des relations entre l'État et les cultes est déterminé par la Constitution. Ainsi, celle-ci rappelle en son article 19 que *„[l]a 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 de la Constitution quant à lui dispose que *„[l]'intervention de l'État 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'Église avec l'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention“*.

Enfin, l'article 106 de la Constitution prévoit que *„[l]es traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi“*.

Ces dispositions, qui ont été introduites par la Constitution du 23 juin 1848, ont été reprises par celle du 17 octobre 1868 et demeurent inchangées depuis.

Ainsi que le rappellent les auteurs dans l'exposé des motifs de plusieurs des projets de loi sous avis, l'obligation pour l'État de prendre en charge les traitements des ministres du culte catholique remonte au début du 19^e siècle. Elle résulte du concordat du 26 messidor an IX, conclu entre le Gouvernement

français et le Pape Pie VII, et qui avait été approuvé par la loi française du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes. À l'époque, l'État français s'était estimé obligé d'indemniser en quelque sorte le clergé des biens dont il l'avait spolié. Le Luxembourg, qui faisait partie de la République française en tant que département des Forêts, était à ce moment soumis au droit français.

Les traitements des ministres du culte catholique ont été pris en charge par l'État luxembourgeois à travers une suite de différents instruments¹. Par ailleurs, même si la prise en charge des traitements des ministres des cultes ne visait au début en pratique que l'Église catholique, l'article 106 de la Constitution a vocation à s'appliquer aux autres cultes également. Dès lors, au-delà des traitements des ministres du culte catholique, sont également pris en charge par l'État depuis 1874 les traitements du rabbin du culte israélite et celui du ministre du culte protestant.

À noter aussi que, alors que la loi du 26 décembre 1913 concernant les traitements des ministres des cultes avait fixé le niveau du traitement des ministres des cultes pris en charge par l'État, elle est restée muette quant à leur nombre à prendre en charge.

Pour ce qui est de l'article 22 de la Constitution, les premières conventions conclues sur sa base l'ont été assez tardivement. En effet, une première convention fut signée avec l'Église protestante réformée du Luxembourg le 15 juin 1982 seulement, convention qui avait alors été suivie par les conventions du 31 octobre 1997 conclues avec l'Archevêché, les communautés israélites du Grand-Duché de Luxembourg, l'Église protestante du Luxembourg ainsi qu'avec l'Église orthodoxe hellénique du Luxembourg. Ces conventions ont été approuvées par des lois du 10 juillet 1998².

Sur fondement de la Constitution, ces conventions constituent actuellement la base, conventionnelle, des relations entre l'État et ces cultes. À noter que ces conventions ont également limité le nombre de ministres des cultes dont le traitement est à prendre en charge par l'État.

Le 27 janvier 2003, le Gouvernement a conclu une convention avec l'Église anglicane. Le même jour, un avenant à la Convention conclue entre le Gouvernement et l'Église orthodoxe hellénique en 1997 a été signé en vue d'étendre les dispositions de cette convention „à toutes les Églises orthodoxes en communion avec le Patriarcat Œcuménique de Constantinople“.

Des lois autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes des Églises respectives et leur conférant la personnalité juridique de droit public ont mis en œuvre certains éléments de ces instruments³. À noter que la personnalité juridique avait déjà été conférée à l'époque à l'Évêché par loi du 30 avril 1981.

*

Contrairement à ce qui était le cas pour les conventions de 1997, les auteurs des projets de loi sous avis ont choisi de ne pas soumettre les conventions dans leur intégralité à l'approbation du législateur, mais de se limiter aux seules dispositions qui, d'après eux, nécessitent une intervention de ce dernier, conformément à l'article 22 de la Constitution.

1 Arrêté royal grand-ducal du 5 novembre 1843 concernant les traitements des ecclésiastiques pour dessertes provisoires d'offices vacants (Mém. 1844 n° 14, p. 217); loi du 14 février 1849 portant fixation des traitements et indemnités des membres du clergé (Mém. 1849 n° 17, p. 171); loi du 6 décembre 1849 fixant le traitement des administrateurs provisoires de cures, succursales, vicariats et chapelles (Mém. 1849 n° 101, p. 1014); loi du 17 mai 1874 sur les traitements des membres du clergé (Mém. 1874 n° 13, p. 107)

2 Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes (Mém. A n° 66 du 20 août 1998, p. 1318); loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part (Mém. A n° 66 du 20 août 1998, p. 1324); loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Protestante du Luxembourg, d'autre part (Mém. A n° 66 du 20 août 1998, p. 1327); loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Église Protestante Réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'État (Mém. A n° 96 du 27 novembre 1982, p. 1993); loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part (Mém. A n° 66 du 20 août 1998, p. 1333)

3 Loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Église Anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Église (Mém. A n° 99 du 30 juin 2004, p. 1608) et loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Églises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public auxdites Églises (Mém. A n° 99 du 30 juin 2004, p. 1609)

Même si les conventions ne lui sont dès lors pas soumises pour avis, le Conseil d'État note que l'article final de chacune d'entre elles précise à sa deuxième phrase que la convention „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“.

La rédaction de cette phrase est ambiguë et pourrait admettre la lecture que les auteurs des conventions auraient eu l'intention de soumettre l'entièreté des conventions au législateur qui les approuverait par une loi d'approbation à l'instar de ce qui s'était fait pour les conventions de 1997. Cependant, aux commentaires des articles respectifs, approuvés par les auteurs des conventions, il est précisé que „[c]et article rappelle qu'en vertu de l'article 22 actuel de la Constitution, celles des dispositions relevant de la réserve législative doivent être approuvées par la Chambre des Députés“. Il en ressort que les auteurs mêmes des conventions se sont mis d'accord pour soumettre au législateur uniquement les matières qui nécessitent l'intervention de ce dernier.

Contrairement à ce qui s'était fait pour les conventions de 1997, les auteurs des projets de loi ont donc choisi une approche plus limitée en ne soumettant pour approbation au législateur que des éléments bien précis des conventions de 2015.

Le Conseil d'État peut marquer son accord à l'approche retenue étant donné qu'elle rejoint entièrement la position qu'il a exprimée de manière itérative à ce sujet⁴. En effet, par exemple, dans son avis sur le projet de loi portant sur l'avenant à la convention conclue avec l'Église orthodoxe hellénique à approuver par la Chambre des députés, il a pu rappeler „que l'article 22 de la Constitution n'exige pas l'approbation de la convention conclue avec un culte en tant que telle. L'approbation n'est exigée que sur les points où l'exécution de la convention nécessite l'intervention du législateur. Si le Conseil d'État ne s'est pas opposé à pareille disposition, qui figure dans les lois portant approbation des conventions conclues avec l'Église catholique, les communautés israélites, l'Église protestante et l'Église Orthodoxe Hellénique tout comme dans le projet de loi portant approbation de la convention conclue avec l'Église anglicane, c'est qu'il a été d'avis qu'elle est en soi dépourvue d'effet“⁵.

Pour le prédit projet de loi ainsi que pour celui portant sur la convention avec l'Église anglicane du Luxembourg, le législateur avait suivi en 2004 le Conseil d'État en son avis et avait supprimé les articles portant sur l'approbation des textes en question pour ne retenir que les articles ayant trait aux matières à soumettre obligatoirement au législateur. On peut noter par ailleurs que les textes des différentes conventions sont annexés dans leur entièreté aux projets de loi sous avis, de sorte que le législateur pourra en prendre connaissance.

Les seuls éléments qui doivent obligatoirement être soumis au législateur sont ceux ayant trait à l'octroi de la personnalité juridique à un culte ou encore ceux relatifs aux traitements et pensions des ministres des cultes à prendre en charge par l'État⁶.

4 Voir, en ce sens, l'ouvrage „Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“, Luxembourg, 2006, p. 103.

5 Avis du Conseil d'État du 9 décembre 2003 relatif au projet de loi portant approbation de l'avenant portant extension de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et l'Église Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part (doc. parl. n° 5150³, p. 2). Voir également l'avis du Conseil d'État du même jour relatif au projet de loi portant approbation de la Convention du 27 janvier 2003 entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et l'Église Anglicane, d'autre part (doc. parl. n° 5151³). Voir en ce sens aussi l'avis du Conseil d'État du 26 janvier 1982 sur le projet de loi portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Église Protestante Réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'État (doc. parl. n° 2458¹), ainsi que l'ouvrage „Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux“, *op. cit.*, p. 103.

6 Voir en ce sens également le rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés du 10 juin 1998 relatif au 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 refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes, au projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part, au projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Protestante du Luxembourg, d'autre part, ainsi qu'au projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part (doc. parl. n°s 4374⁶, 4375⁶, 4376⁶, 4377⁶) dans lequel le président-rapporteur, François Biltgen, avait noté que „ces conventions [de l'article 22 de la Constitution] sont de la seule compétence du Gouvernement, sauf en ce qui concerne les dispositions qui nécessitent l'intervention de la Chambre des Députés (statut juridique, tout ce qui a trait aux traitements et pensions)“.

Le Conseil d'État constate que les conventions lui transmises ne contiennent pas les indications d'usage relatives à l'identification des parties, comprenant la désignation précise des signataires et les qualités dans lesquelles ceux-ci agissent.

*

Les projets de loi sous avis sont tous structurés de la même manière et comportent des dispositions largement similaires, adaptées par endroits aux différents cultes. Tous les projets de loi portent ainsi sur les enveloppes financières allouées aux différents cultes, la personnalité juridique de ces derniers ainsi que leur représentation judiciaire et extrajudiciaire (sauf pour ce qui est de l'Archevêché), le contrôle de leurs comptes, la suspension du paiement de l'enveloppe financière en cas de non-respect de certaines normes, l'exemption de certains droits liés à des actes d'acquisition d'immeubles faits à titre onéreux, des exemptions ponctuelles du Code du travail, ainsi que, pour certains, sur l'abrogation de lois existantes et l'instauration d'un régime transitoire pour les ministres des cultes engagés sous le régime antérieur.

Le Conseil d'État constate que l'abrogation de l'article 22, section II, point 18 et de l'article 22, section III de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime général des traitements des fonctionnaires de l'État est prévue dans deux projets de loi différents. Une première fois à l'article 8 du projet de loi précité, réglant les relations entre l'État et l'Église catholique, et une deuxième fois à l'article 8 du projet de loi réglant les relations entre l'État et la communauté israélite. L'abrogation de la rubrique V „Cultes“ des annexes A, C et D de la loi précitée du 22 juin 1963 est prévue à l'article 8 de tous les projets de loi sous avis, à l'exception de celui réglant les relations entre l'État et les communautés musulmanes. Une seule disposition abrogatoire étant suffisante, les autres sont à supprimer comme étant superfétatoires.

Le Conseil d'État constate encore que tous les projets de loi sous avis comportent des dispositions modifiant, de manière identique, les articles L. 231-1 et L. 232-7 du Code du travail. Il estime que des dispositions à l'endroit d'un seul projet de loi suffisent pour opérer les modifications dont il s'agit, étant donné qu'elles ont vocation à s'appliquer à tous les cultes. Il y a dès lors lieu de supprimer les articles en question dans cinq des six projets de loi sous avis comme étant superfétatoires. Les intitulés des lois concernées devront alors également être ajustés pour tenir compte de ces modifications.

Le Conseil d'État abordera les questions d'ordre général concernant les enveloppes financières et le régime transitoire des ministres des cultes ainsi que celles portant sur la personnalité juridique aux considérations générales. Les autres questions plus spécifiques seront traitées à l'endroit de l'examen des articles des projets de loi.

*

Les projets de loi sous avis mettent en œuvre le régime découlant des conventions de 2015. Cette nouvelle approche est décrite aux exposés des motifs des conventions signées entre le Gouvernement et les représentants des différents cultes, qui soulignent que les nouvelles conventions se caractérisent, notamment, par „*la fin du recrutement des ministres des cultes 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*“.

En effet, actuellement, les personnes recrutées comme ministres des cultes sont assimilées à des fonctionnaires de l'État pour ce qui est du calcul des traitements et pensions notamment, et sont à charge du budget de l'État. Leurs traitements et pensions sont directement pris en charge par ce dernier, conformément à l'article 106 de la Constitution. Par ailleurs, le nombre de ministres des cultes à prendre en charge par l'État n'est pas illimité, mais est fixé d'un commun accord entre le Gouvernement et les cultes respectifs.

Avec le nouveau système, les signataires des conventions se sont mis d'accord pour ne plus recruter des ministres des cultes, rémunérés directement par l'État. Les collaborateurs des cultes, engagés à partir de l'entrée en vigueur des projets de loi sous avis, seront soumis au régime commun de droit privé et ne seront plus assimilés à des fonctionnaires à charge du budget de l'État. À cette fin notamment, les cultes recevront une enveloppe financière et seront libres de recruter leurs collaborateurs ainsi que de déterminer les salaires de ces derniers dans le cadre de cette enveloppe. En outre, les conventions

ne limitent pas le nombre de ces nouveaux collaborateurs; les cultes sont donc entièrement autonomes de s'organiser en la matière.

Ce changement de régime découle, d'après les auteurs des projets de loi sous avis, d'une séparation accrue entre l'État et les cultes, et constitue une application des principes de l'autonomie organisationnelle interne des cultes et de la liberté contractuelle des parties signataires des conventions prévues à l'article 22 de la Constitution. Dans leur argumentaire, les auteurs des projets de loi en question s'appuient sur la Commission de Venise qui a souligné en 2014 que cette „*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 ou de conviction*“⁷.

Le principe de la liberté contractuelle des cultes avait vu une première application dans le cadre des conventions signées dans les années 80 et 90. Ainsi que le rappellent les auteurs des projets de loi sous avis aux exposés des motifs de ces textes, „*avec l'ère du conventionnement, le régime mis en place par la loi précitée du 26 décembre 1913, sur fondement de l'article 106 de la Constitution, a connu, du point de vue de la prise en charge par l'État du traitement des ministres du culte, une limitation par rapport à la situation antérieure, dans la mesure où les partenaires ont convenu, dans le cadre de la marge de négociation leur accordée en vertu de l'article 22 de la Constitution, de plafonner le nombre des ministres du culte à prendre en charge par l'État. La fixation d'un tel plafond relève en effet de l'autonomie contractuelle des parties qui découle de l'article 22 de la Constitution*“.

Les conventions de 2015 s'inscrivent dans cette lignée. Ainsi, en application du principe de la liberté contractuelle des cultes, ces derniers se sont engagés à ne plus recruter de ministres des cultes à la charge du budget de l'État.

À noter également que le Conseil d'État avait aussi déjà eu l'occasion de souligner que les traitements „*servis aux ministres des cultes sont attachés aux établissements cultuels plutôt qu'aux personnes*“⁸. Il s'agit dès lors d'un droit dans le chef des cultes qui peuvent en disposer librement dans le contexte de leur liberté d'organisation interne, et les personnes embauchées par eux ne sauraient réclamer un statut ou un droit personnel tiré de l'article 106 de la Constitution.

Il convient de noter dans ce contexte également que la suppression de cet article 106 n'est pas une condition préalable pour modifier le régime. Au contraire, l'existence de l'article 106 de la Constitution n'est pas touchée par la modification du régime opérée par les conventions⁹.

Étant donné que les cultes n'engageront plus des ministres des cultes au sens de l'article 106 de la Constitution, le régime de cet article ne s'appliquera plus à l'avenir et les projets de loi, qui mettent en œuvre celles des dispositions des conventions qui nécessitent l'intervention du législateur en application de l'article 22 de la Constitution, sont compatibles avec ledit article 106.

Pour ce qui est des dispositions à soumettre à cette fin au législateur, les projets de loi sous avis comportent à la fois des articles consacrés aux montants annuels accordés aux différents cultes et, pour certains d'entre eux, des articles portant sur le régime de transition applicable aux ministres des cultes, recrutés avant l'entrée en vigueur des projets de loi en question.

En effet, afin de répondre aux exigences constitutionnelles en la matière, il s'impose de soumettre à la fois les dispositions relatives aux enveloppes financières accordées aux cultes et celles concernant le régime de transition relatif aux traitements et pensions des ministres des cultes au législateur.

Ainsi, pour ce qui est des ministres des cultes engagés sous l'empire des lois et conventions à abroger, leur régime de ministres des cultes est préservé et, conformément à l'article 106 de la Constitution, leurs traitements et pensions doivent être réglés par une loi. L'article 106 continue donc à s'appliquer à eux et les projets de loi sous avis prévoient en conséquence en tant que régime de transition que les ministres des cultes demeurent soumis aux dispositions légales qui leur étaient applicables avant l'entrée en vigueur des textes sous avis. Ledit article n'est donc pas suspendu au sens de l'article 113 de la Constitution.

7 Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 99e session plénière (Venise, 13-14 juin 2014), point 18

8 Arrêt du Conseil d'État (comité du contentieux) du 28 juin 1916 (Pas. 10, p. 186)

9 Voir en ce sens aussi Erny Gillen, *Neue Verhältnisse in Luxemburg – zwischen Staat und Religionsgemeinschaften*, vicaire général de l'Archevêché au moment de la négociation des conventions, qui estime que la modification du régime, par lequel les cultes se sont librement engagés à ne plus embaucher des ministres des cultes, entraîne que „*der Artikel 106 der Verfassung wird von den Religionsgemeinschaften nicht mehr beansprucht*“. (PDF, sur le site Internet cathol.lu, p. 21)

Enfin, à noter que le montant global des enveloppes financières allouées aux cultes et fixées par les conventions individuelles passe d'environ 24 millions d'euros à 8,35 millions d'euros¹⁰. Les montants inscrits aux projets de loi et alloués aux différents cultes sont repris des conventions signées entre l'État et les cultes, dans lesquelles elles ont été fixées librement et d'un commun accord. Le Conseil d'État n'entend pas commenter autrement les montants alloués.

*

En ce qui concerne la personnalité juridique des cultes, il convient de noter que le Consistoire israélite ainsi que le Consistoire de l'Église protestante telle que celle-ci existait à l'époque se sont vu reconnaître personnes morales par décret du 17 mars 1808 et par arrêté grand-ducal du 16 avril 1894 respectivement. La loi précitée du 30 avril 1981 a constitué l'Évêché de Luxembourg en personne juridique de droit public. Cette même loi détermine que l'Évêché est représenté judiciairement et extrajudiciairement par l'Évêque, le Vicaire général ou un délégué spécialement mandaté par l'un d'eux. En outre, elle règle la question de la représentation de l'Évêché en cas de vacance du siège épiscopal. Dans les mêmes termes, la loi précitée du 23 novembre 1982 a octroyé la personnalité juridique au Consistoire de l'Église protestante réformée du Luxembourg et déterminé que celui-ci est représenté par son président ou un délégué spécialement mandaté par lui. D'après les lois précitées du 31 octobre 1997, il en va de même pour le Consistoire israélite et le Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg, qui consacrent dès lors partiellement des situations existantes. L'Église Orthodoxe Hellénique, quant à elle, s'est vu octroyer la personnalité juridique par une loi du même jour et est représentée judiciairement et extrajudiciairement par l'Archevêque métropolitain de Belgique, exarque des Pays-Bas et de Luxembourg de la juridiction du Patriarcat Œcuménique de Constantinople, son vicaire général ou un délégué. Les mêmes dispositions ont été reprises par la loi précitée du 11 juin 2004 pour ce qui est des Églises orthodoxes roumaine et serbe qui constituent des personnalités juridiques distinctes et sont représentées chacune par l'archevêque métropolitain également. Enfin, par loi du même 11 juin 2004, l'Église anglicane du Luxembourg s'est vu octroyer la personnalité juridique de droit public. Elle est représentée par l'Évêque pour l'Europe, son Vicaire général ou un délégué spécialement mandaté par l'un d'eux.

Étant donné que les lois mentionnées ci-avant, par lesquelles la personnalité juridique a été reconnue à des organes de certains cultes, sont abrogées par les projets de loi sous avis, ceux-ci prévoient de reconnaître la personnalité juridique de droit public à la Shoura, assemblée de la communauté musulmane au Luxembourg, au Consistoire israélite, à l'Église anglicane du Luxembourg, à l'Église orthodoxe au Luxembourg, qui regroupe les communautés orthodoxes d'expression hellénique, roumaine, serbe et russe, ainsi qu'au Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg.

Seule la loi précitée de 1982, qui a conféré à l'époque la personnalité juridique à l'Évêché est maintenue, de sorte que le projet de loi concernant celui-ci n'a pas besoin de prévoir une telle disposition.

En ce qui concerne le Consistoire israélite et l'Église anglicane, les projets de loi sous avis reprennent simplement une disposition en vigueur actuellement et leur personnalité juridique est maintenue. La personnalité juridique conférée par les projets de loi sous avis constitue dès lors, pour ce qui est de ces cultes, une simple continuation de la personnalité juridique dont ils disposaient déjà antérieurement.

La Shoura, quant à elle, se voit conférer, pour la première fois, la personnalité juridique, à l'instar de ce qui s'est fait pour d'autres cultes en 1982, 1998 ou encore 2004.

Pendant, en ce qui concerne le culte orthodoxe et le culte protestant, les personnalités juridiques, reconnues actuellement à certaines entités, – à savoir aux Églises orthodoxes hellénique, roumaine et

10 D'après les auteurs des projets de loi sous avis, „[l]es nouvelles conventions tiennent (...) 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“. En l'absence de registres tenus par les différents cultes, voire de bases de données renseignant sur ces éléments, les auteurs des projets de loi sous avis se réfèrent à différentes études d'après lesquelles l'affiliation à des religions non chrétiennes serait en augmentation et une personne sur quatre déclarerait n'appartenir à aucune religion. Ainsi, d'après l'étude TNS Ilres, „39% se disent liés à l'Église catholique, 2% à l'Église 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)“.

serbe ainsi qu'à l'Église protestante réformée –, disparaissent avec l'abrogation des lois y afférentes, pour être reprises en quelque sorte par l'Église orthodoxe du Luxembourg et l'Église protestante du Luxembourg, respectivement. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'examen spécifique de ces deux projets de loi.

Enfin, le Conseil d'État s'interroge si le siège juridique et l'identité des représentants visés aux projets de loi sous avis sont suffisamment publics et il estime qu'une publication en ce sens devrait être prévue.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Bon nombre d'articles des différents projets de loi sous avis sont, pour ce qui est de leur contenu, identiques. Les observations concernant ces articles à l'endroit de l'examen du premier projet de loi¹¹ s'appliquent *mutatis mutandis* également aux autres projets de loi. Il en sera fait mention aux articles concernés.

1. PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'État et l'Église catholique, et portant 1. modification de la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché 2. modification de certaines dispositions du Code du Travail 3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes 4. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

Outre les dispositions communes à tous les projets de loi sous avis portant sur les enveloppes financières allouées aux différents cultes, le contrôle des comptes de ces derniers, la suspension du paiement de l'enveloppe financière en cas de non-respect de certaines normes, l'exemption de certains droits des actes d'acquisition d'immeubles faits à titre onéreux, des exemptions ponctuelles du Code du travail, ainsi que sur le régime transitoire pour les ministres des cultes engagés sous le régime antérieur, le projet de loi sous examen vise également à abroger la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes. Ladite convention de 1997 a été remplacée par une nouvelle convention de 2015 dont le projet de loi sous avis soumet certains éléments spécifiques pour approbation au législateur. Il est renvoyé aux considérations générales pour ce qui est de l'étendue de cette approbation.

Intitulé

Le projet de loi sous avis ne couvre que certains éléments isolés des relations entre l'État et l'Église catholique. Il porte ainsi essentiellement sur l'enveloppe financière allouée, sur les conséquences qui en découlent en matière d'obligation de tenir des comptes et de suspension de paiement ainsi que sur des dérogations en matière de droit du travail et des exemptions des actes d'acquisition d'immeubles faits à titre onéreux de certains droits. Il ne règle donc pas l'ensemble des relations entre l'État et l'Église catholique. Partant, l'intitulé est à adapter au contenu.

Cette observation s'applique également aux autres projets de loi.

¹¹ Projet de loi n° 6869 réglant les relations entre l'État et l'Église catholique, et portant 1. modification de la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché 2. modification de certaines dispositions du Code du Travail 3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes 4. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

Article 1^{er}

L'article 1^{er} fixe le montant du soutien financier accordé à l'Archevêché, organe représentatif de l'Église catholique du Luxembourg depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée de 1982. Il ne sera viré qu'à partir du moment où il dépasse la somme des traitements des ministres des cultes engagés sous le régime précédent. Il prévoit également une phase de transition à partir dudit moment, pendant laquelle le montant viré augmentera en fonction de la diminution de la somme des traitements précités.

L'article 1^{er} utilise le terme „montant“, alors que l'article 3 parle de „soutien financier“. Le Conseil d'État préférerait voir ajuster la terminologie pour faire concorder les termes aux articles 1^{er} et 3 et n'utiliser qu'une seule expression, „soutien financier annuel“, aux deux endroits.

Outre les observations figurant aux considérations générales quant au changement de régime, le Conseil d'État n'entend pas autrement commenter cet article. Il en va de même pour les articles correspondants des projets de loi concernant le culte israélite et l'Église anglicane, rédigés dans des termes identiques.

Article 2

L'article 2 prévoit que les comptes de l'Archevêché seront soumis à un contrôle externe, en fonction du volume des comptes. Les comptes ne dépassant pas 500.000 euros seront soumis au contrôle d'un commissaire aux comptes, les autres à celui d'un réviseur d'entreprises. Les comptes et les rapports y relatifs seront transmis au ministre ayant les Cultes dans ses attributions. Ainsi qu'il ressort du commentaire des articles, cette transmission n'a lieu qu'à titre d'information. Il n'y a dès lors pas d'immixtion du Gouvernement dans la gestion financière du culte.

Le Conseil d'État estime que la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, et notamment son chapitre 18 portant sur le contrôle de l'utilisation des concours financiers accordés par l'État, a vocation à s'appliquer au concours financier prévu par le projet de loi sous avis. Il y a dès lors lieu de s'interroger si ce projet de loi entend instaurer une dérogation au droit commun. Plusieurs questions se posent alors dans ce contexte.

Ainsi, il convient de s'interroger sur l'étendue de la notion de „comptes“. Sont visés tous les comptes de l'Archevêché ou uniquement ceux en relation avec le soutien financier annuel? En outre, pourquoi l'obligation de „*tenir une comptabilité en bonne et due forme*“, prescrite par l'article 11 de la convention, n'est-elle pas reprise par le projet de loi? Sur base de quels règles et critères le contrôle externe aura-t-il lieu? Quel est l'objet de ce contrôle? S'agit-il d'un contrôle de la constitutionnalité des dépenses ou de la seule gestion financière?

Par ailleurs, les comptes sont-ils envoyés avec ou sans rapport du réviseur d'entreprises ou du commissaire aux comptes au ministre des Cultes? À quelle fin cette communication a-t-elle lieu? S'agit-il d'une communication aux seules fins d'information ainsi que l'indique le commentaire de l'article 2? Quelles sont les conséquences en cas de mauvaise gestion financière ou de dysfonctionnement constatés au niveau des comptes? Outre une application peu probable de l'article 3 du projet de loi sous avis, pour violation de l'ordre public luxembourgeois, l'article 2 n'entraîne-t-il aucune conséquence ou sanction? Si sanction il y avait, une restitution des montants versés ne devrait-elle pas également être prévue, à l'instar de ce que dispose l'article 83 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État?

Le Conseil d'État recommande d'appliquer au présent cas également les règles prévues par la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État. Si elle entend instaurer un régime dérogatoire au droit commun, la loi en projet devra être autrement plus précise et indiquer, notamment, selon quelles règles les comptes seront tenus et définir ainsi également la notion de „*comptabilité en bonne et due forme*“.

Article 3

L'article 3 dispose que le paiement du soutien financier annuel puisse être suspendu en cas de non-respect par l'Église catholique du Luxembourg de l'ordre public luxembourgeois, des droits de l'homme et du principe d'égalité de traitement.

Aux yeux du Conseil d'État, la notion de „*des droits de l'homme*“, même si la convention y fait référence, n'est pas circonscrite avec suffisamment de précision. Elle est dès lors à remplacer par l'expression „et des droits de l'homme garantis par la Constitution et par les normes internationales

ayant force légale au Luxembourg“. Le texte proposé permet ainsi également de faire abstraction du renvoi au principe de l'égalité de traitement qui est consacré par la Constitution. Ce renvoi est dès lors à supprimer. Par ailleurs, le Conseil d'État en est à se demander si la référence à l'Église catholique du Luxembourg ne devrait pas être remplacée par une référence à l'Archevêché, signataire de la convention et bénéficiaire du soutien financier annuel.

Encore faut-il s'interroger sur l'étendue de l'obligation de respecter ces droits, y compris le principe de l'égalité de traitement. La Cour européenne des droits de l'homme a rappelé „*qu'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*“.¹² Par ailleurs, il ressort d'une jurisprudence constante de cette Cour que „*le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'État. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 [de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales]*“.¹³

Les cultes sont donc certes largement libres de s'organiser de la manière dont ils l'entendent. Cependant, il y a lieu de souligner que cette liberté, garantie par l'article 9 précité, se limite, outre l'autonomie doctrinale, à la seule organisation interne des cultes, dont notamment l'accès à des fonctions culturelles en conformité avec leurs règles canoniques, de sorte que les cultes continuent pour le reste, bien entendu, à être soumis aux obligations qui découlent de l'article sous avis.

Ces observations valent également pour les articles correspondants des autres projets de loi sous avis.

Article 4

L'article 4 sous avis dispose que „*[s]ont 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 catholique par l'Archevêché*“.

Le Conseil d'État note que l'article correspondant de la convention, à savoir l'article 14, stipule 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*“.

L'article de la convention porte dès lors sur tous les transferts et changements portant sur des immeubles affectés à l'exercice du culte et non seulement sur les acquisitions faites à titre onéreux. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons de cette restriction dans le projet de loi sous avis, tout comme sur le sort des frais de notaires qui pourraient également être couverts par la notion „tous droits et frais lors des transferts et changements“. Il se demande donc si l'article 4 ne devrait pas être aligné sur celui de la convention. Ce choix incombera au législateur.

Ces observations valent également pour les articles correspondants des autres projets de loi sous avis.

Articles 5 et 6

Les articles sous examen prévoient des adaptations du Code du travail en matière de repos hebdomadaire des salariés (article L. 231-1) et de jours fériés légaux (article L. 232-7). Ils exemptent les „*salariés engagés par les communautés religieuses liées à l'État par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution*“ de l'interdiction du travail du dimanche ainsi que du bénéfice de la majoration du salaire pour travail presté à l'occasion d'un jour férié, respectivement.

En ce faisant, ils reprennent la substance de dispositions correspondantes inscrites à la loi précitée de 1998, portant notamment approbation de la convention du Gouvernement avec l'Archevêché, à abroger par le projet de loi sous avis, et modifient sur ces points le Code du travail pour viser désormais les salariés engagés par les communautés religieuses au lieu des ministres des cultes.

Le Conseil d'État constate que les auteurs des projets de loi sous avis utilisent à plusieurs reprises la notion de „communautés religieuses“ tout en visant, selon toute vraisemblance, les cultes au sens

¹² Affaire Miroļubovs et autres c. Lettonie, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 15 décembre 2009, point 85

¹³ Voir, notamment l'arrêt dans l'affaire Miroļubovs et autres c. Lettonie, précitée, point 80, sous c)

de l'article 22 de la Constitution. Il préconise de remplacer l'expression „communautés religieuses“ par celle utilisée par la Constitution, à savoir „cultes“.

Article 7

L'article 3, alinéa 2 de la convention prévoit que, „[c]onformément au principe de séparation de l'État et des communautés religieuses, l'État 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“.

Les auteurs du projet de loi sous avis soulignent qu'étant donné que les nouvelles conventions ont pour objectif de renforcer l'autonomie et l'indépendance réciproque entre l'État et les cultes, toute intervention de l'État au niveau de la prestation de serment et de nomination du chef du culte est abandonnée. L'article sous avis, qui met en œuvre cette approche et abroge les dispositions y afférentes dans la loi modifiée du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 8 et 9

Alors que l'article 8 du projet de loi prévoit d'abroger la loi précitée du 10 juillet 1998 portant notamment approbation de la convention entre le Gouvernement et l'Archevêché, – et supprime dès lors les dispositions fixant le statut actuel des ministres des cultes, engagés antérieurement à l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis, – l'article 9 instaure une disposition transitoire pour ces derniers. Ainsi, conformément à l'article 106 de la Constitution, leurs traitements et pensions continueront à être pris en charge par l'État. Ils resteront assimilés aux fonctionnaires de l'État pour ce qui est de leurs traitements et pensions, et les dispositions y afférentes et actuellement en vigueur continueront à s'appliquer.

Ces articles, qui mettent en œuvre les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de la convention signée avec l'Archevêché, n'appellent pas d'observations additionnelles de la part du Conseil d'État au-delà de celles reprises aux considérations générales.

Ces observations valent également pour les articles correspondants des autres projets de loi sous avis.

Article 10

Sans observation.

*

2. PROJET DE LOI

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

La convention signée entre le Gouvernement et l'Assemblée de la communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, la Shoura, constitue la première de ce genre en ce qui concerne cette communauté religieuse. Par ce projet de loi, elle se voit dès lors conférée pour la première fois un soutien financier et la personnalité juridique lui est reconnue.

Intitulé

Il est renvoyé aux observations du Conseil d'État à l'endroit de l'intitulé du projet de loi sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis. En outre, à l'intitulé du projet de loi sous avis, il est question de „communautés musulmanes“ au pluriel, alors qu'à l'article 1^{er} il est question de „la Communauté musulmane“ au singulier. L'intitulé est dès lors à adapter au texte du projet de loi.

Article 1^{er}

Cet article fixe la hauteur du soutien financier alloué à la Shoura. Contrairement à ce qui est le cas pour l'Archevêché, auquel s'applique une disposition transitoire en raison du changement de régime

relatif aux ministres des cultes, cette enveloppe financière est virée dès l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis.

Article 2

L'article sous avis confère la personnalité juridique à la Shoura qui sera représentée judiciairement et extrajudiciairement par son président ou par un délégué spécialement mandaté par la Shoura.

Le Conseil d'État demande à ce que cet article définisse de manière plus précise le destinataire du soutien financier annuel. La première phrase pourrait dès lors se lire: „La Shoura, assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg qui représente les communautés musulmanes établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, constitue une personne juridique de droit public“.

Articles 3 à 5

Pour ces dispositions, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État concernant les articles correspondants du projet de loi examiné sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

Articles 6 et 7

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales pour ce qui est de la suppression de ces articles.

Article 8

Sans observation.

*

3. PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'État et la communauté israélite du Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites 3. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

La communauté israélite avait déjà signé une convention avec le Gouvernement en 1997. Celle-ci est remplacée par la convention signée le 26 janvier 2015.

Intitulé

Il est renvoyé aux observations du Conseil d'État à l'endroit de l'intitulé du projet de loi sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

Article 1^{er}

L'article sous avis, y compris sa disposition transitoire, est identique à celui du projet de loi repris sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis. Il est dès lors renvoyé aux observations relatives à cet article.

Article 2

Pour ce qui est de la personnalité juridique et de la représentation du Consistoire israélite, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État à l'endroit des considérations générales.

Articles 3 à 5

En ce qui concerne ces dispositions, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État concernant les articles correspondants du projet de loi examiné sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

Articles 6 et 7

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales pour ce qui est de la suppression de ces articles.

Articles 8 à 10

Pour ces dispositions, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État concernant les articles correspondants du projet de loi examiné sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

*

4. PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'État et l'Église anglicane du Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Église anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Église 3. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

La communauté anglicane avait déjà signé une convention avec le Gouvernement en 1997. Celle-ci est remplacée par la convention signée le 26 janvier 2015.

Intitulé et articles 1^{er} à 5

Pour ce qui est des dispositions sous avis, il est renvoyé aux articles correspondants des projets de loi sous avis analysés ci-avant.

Articles 6 et 7

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales pour ce qui est de la suppression de ces articles.

Articles 8 à 10

Pour ces dispositions, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État concernant les articles correspondants du projet de loi examiné sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

*

5. PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'État et l'Église orthodoxe au Luxembourg et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église orthodoxe hellénique du Luxembourg, d'autre part et de la loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Églises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public aux dites Églises 3. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

En 1997, l'Église orthodoxe hellénique avait signé une convention avec le Gouvernement qui a été approuvée par loi du 10 juillet 1998. En 2004, un avenant à cette convention a été approuvé, rendant applicable ladite convention aux Églises orthodoxes serbe et roumaine.

Depuis, ces trois cultes disposent chacun de la personnalité juridique. Par ailleurs, ils sont tous représentés par le Métropolitain-Archevêque de Belgique, Exarque des Pays-Bas et du Luxembourg.

La convention de 2015 réaménage les relations de l'État avec ces communautés quelque peu en les regroupant toutes au sein de l'Église orthodoxe du Luxembourg relevant dudit Patriarcat et d'après l'article 2 du projet de loi sous avis, l'Église orthodoxe au Luxembourg regroupe les communautés orthodoxes d'expression hellénique, roumaine, serbe et russe, qui sont toutes en communion avec le Patriarcat œcuménique de Constantinople.

Tout comme ce fut le cas pour les Églises orthodoxes hellénique, roumaine et serbe dans le cadre des lois de 1998 et de 2004, cette Église orthodoxe au Luxembourg est représentée par le Métropolitain-Archevêque de Belgique, Exarque des Pays-Bas et du Luxembourg.

À noter qu'en Belgique, depuis une convention du 26 février 1986 entre les cultes concernés, ceux-ci coopèrent déjà au sein de l'Église orthodoxe de Belgique et reconnaissent le „*Métropolitain-Archevêque du Patriarcat Œcuménique de Constantinople, comme organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe dans ses rapports à assurer avec l'Autorité civile. En ce qui concerne le Luxembourg, cette prérogative du Métropolitain de Bruxelles avait été étendue au Grand-Duché par décision patriarcale-synodale du 22 janvier 1988*“¹⁴.

Par cette convention de 2015 et le projet de loi sous avis, les paroisses orthodoxes au Luxembourg s'alignent donc sur la même approche de coopération qu'avaient adoptée les communautés religieuses orthodoxes belges et se regroupent au sein d'une seule communauté religieuse.

Intitulé

Il est renvoyé aux observations du Conseil d'État à l'endroit de l'intitulé du projet de loi sous avis au point 1.

Article 1^{er}

Cet article, qui dispose que l'Église orthodoxe au Luxembourg se voit accorder un soutien financier et qui, tout comme tel est le cas pour l'Église catholique, comprend une disposition transitoire, n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Article 2

L'article sous avis dispose que l'Église orthodoxe au Luxembourg, qui regroupe les communautés hellénique, roumaine, serbe et russe, constitue une personne juridique de droit public.

Cette disposition s'aligne certes sur les articles correspondants relatifs aux autres cultes. En même temps, l'article 8 du projet de loi sous avis abroge les lois qui avaient reconnu la personnalité juridique aux communautés orthodoxes hellénique, roumaine et serbe, respectivement. Cependant, contrairement à ce qui est le cas pour le Consistoire israélite ou encore le Consistoire de l'Église anglicane, la personnalité juridique de l'Église orthodoxe au Luxembourg ne peut pas être considérée comme la simple continuation des personnalités juridiques des communautés précitées; il s'agit de personnalités juridiques d'entités différentes.

Le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous avis, pour cause d'insécurité juridique. Se pose en effet la question du sort des droits et obligations actuels de ces communautés dont la personnalité juridique est supprimée et dès lors celle du sort des droits des tiers. Il est difficilement envisageable que ces droits et obligations ont vocation à disparaître tout simplement avec les personnalités juridiques y afférentes. Par ailleurs, dans le cas où l'Église orthodoxe a alors vocation à reprendre ces droits et obligations, un tel transfert ne pourra se faire automatiquement. Une disposition légale prévoyant explicitement que l'Église orthodoxe au Luxembourg recueille les biens, droits et obligations des Églises orthodoxes hellénique, roumaine et serbe devra donc être insérée dans le projet de loi sous avis en tant que disposition transitoire.

Articles 3 à 5

Pour ce qui est des dispositions sous avis, il est renvoyé aux articles correspondants des projets de loi sous avis analysés ci-dessus.

¹⁴ Doc. parl. n° 5150⁴, y compris la lettre du 9 mars 2004 du ministre des Cultes au Président du Conseil d'État sur certaines modalités de l'organisation du culte orthodoxe

Articles 6 et 7

Le Conseil d'État renvoie aux considérations générales pour ce qui est de la suppression de ces articles.

Articles 8 à 10

Pour ces dispositions, il est renvoyé aux observations du Conseil d'État concernant les articles correspondants du projet de loi examiné sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

En ce qui concerne l'abrogation des lois du 10 juillet 1998 et du 11 juin 2004 et les conséquences de la suppression des personnalités juridiques des Églises orthodoxes hellénique, roumaine et serbe, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 2 du projet de loi sous avis.

*

6. PROJET DE LOI

réglant les relations entre l'État d'une part et l'Église protestante du Luxembourg et l'Église protestante réformée du Luxembourg d'autre part, et portant 1. modification de certaines dispositions du Code du Travail 2. abrogation de la loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la convention de reconnaissance de l'Église protestante réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'État 3. abrogation de la loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église protestante du Luxembourg, d'autre part 4. abrogation de certaines dispositions de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État

Le début des relations officielles entre l'État et la communauté protestante remonte au 16 avril 1894 lorsqu'un arrêté grand-ducal portant approbation du „*Statut der protestantischen Kirchengemeinde in Luxemburg*“ a reconnu l'existence de cette communauté au Luxembourg. À noter qu'il s'agissait de la seule Église protestante reconnue à l'époque et elle comprenait tous les protestants adhérant aux statuts, indépendamment de la confession, luthérienne ou réformée. Par la suite, différentes paroisses se sont formées à travers le sud du pays.

D'après les auteurs du projet de loi sous avis, des difficultés internes ont cependant paralysé la communauté protestante pendant les premières décennies de l'après-guerre, ce qui a mené à la conclusion d'une convention avec l'Église protestante réformée en 1982 et avec l'Église protestante en 1997, et a entraîné l'abandon de l'unité du culte protestant.

Contrairement à ce qui s'est fait en Belgique, où l'Église protestante unie réunit depuis 1979 des communautés de l'Église protestante et de l'Église protestante réformée, en Alsace-Moselle où l'Union des Églises protestantes d'Alsace et de Lorraine réunit depuis 2006 les Églises protestantes de la région et en France en général, où l'Église protestante unie de France réunit depuis 2006 l'Église luthérienne et l'Église réformée, il n'est pas prévu de procéder, dans le cadre de la refonte des relations entre l'État et les cultes, à la réunion de l'Église protestante du Luxembourg avec l'Église protestante réformée.

Intitulé

Il est renvoyé aux observations du Conseil d'État à l'endroit de l'intitulé du projet de loi repris sous le point 1 de l'examen des articles du présent avis.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sous avis dispose qu'un soutien financier est accordé au Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg et il en fixe le montant. Par ailleurs, il instaure une disposition transitoire à l'instar de celle pour certains des autres cultes.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'identité de ce consistoire. En effet, actuellement existent un consistoire de l'Église protestante du Luxembourg ainsi qu'un consistoire de l'Église protestante réformée. À la lecture de cet article, on pourrait être amené à penser que le soutien financier sera accordé

au seul consistoire de l'Église protestante du Luxembourg, excluant ainsi de son bénéfice l'Église protestante réformée. Cette lecture est confortée par l'article 15 de la convention, qui, et alors que la convention n'a pas vocation à procéder à une fusion des deux Églises, stipule que l'Église protestante du Luxembourg regroupe les communautés protestantes établies sur le territoire du Grand-Duché et que son consistoire fonctionnera suivant les règles établies par l'Église dans son statut dans lequel est représentée l'Église protestante réformée.

Cependant, l'exposé des motifs souligne que „[L]a réglementation ne touche pas aux règles respectives de droit religieux concernant les règles d'organisation interne des différentes confessions, dont celles de mettre en place, auprès d'une communauté donnée, un consistoire pour régler des modalités d'organisation interne“. Les deux consistaires existants actuellement devraient donc continuer à exister. En outre, l'article 1^{er} de la convention souligne que l'Église protestante du Luxembourg et l'Église protestante réformée constituent, ensemble, les „communautés religieuses“.

Se posent dès lors deux questions concernant l'expression „le Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg“ visée à l'article 1^{er} du projet de loi sous avis.

En premier lieu, s'agit-il de la seule Église protestante, au sens de la convention de 1997, à l'exclusion de l'Église protestante réformée, ou est visée l'Église protestante du Luxembourg dans son acception de l'article 15 de la convention aux termes duquel elle regroupe les communautés protestantes établies au Luxembourg? À noter par ailleurs que les termes utilisés par le projet de loi sous avis sont identiques à ceux inscrits au projet de loi portant approbation de la convention de 1997 avec la seule Église protestante du Luxembourg.

En second lieu, s'agit-il alors du consistoire existant actuellement de cette seule Église protestante au Luxembourg, augmenté de représentants de l'Église protestante réformée, ou est visé, au contraire, un nouveau consistoire de l'Église protestante du Luxembourg (dans son acception de l'article 15), au-delà des deux consistaires existants de l'Église protestante du Luxembourg et de l'Église protestante réformée? Si l'on suivait les explications fournies à l'exposé des motifs, rappelant que les deux Églises peuvent, aux fins de leur organisation interne, mettre en place des consistaires, il pourrait exister trois consistaires différents dont deux, d'après la terminologie utilisée, de l'Église protestante du Luxembourg.

Étant donné qu'il ne ressort aucunement du projet de loi, ni même de la convention, quel est exactement ce consistoire de l'Église protestante du Luxembourg visée par l'article 1^{er}, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour cause d'insécurité juridique dans le chef du bénéficiaire du soutien financier.

Article 2

Ici encore se pose la question de l'identité du consistoire de l'Église protestante du Luxembourg et le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel pour les raisons exposées à l'endroit de l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi sous avis.

En outre, l'article 8 abroge les lois du 23 novembre 1982 et du 10 juillet 1998 par lesquelles les consistaires de l'Église protestante du Luxembourg et de l'Église protestante réformée, respectivement, se sont vu reconnaître la personnalité juridique.

À l'instar de ce qui est le cas pour l'Église orthodoxe, se pose dès lors la question du sort des droits et obligations actuels de ces deux consistaires dont la personnalité juridique est supprimée par le prédit article 8 et celle du sort des droits des tiers. Le Conseil d'État doit donc ici également s'opposer formellement à la disposition sous avis pour cause d'insécurité juridique.

Pour ce qui est du Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg, il importe de savoir si le consistoire visé au projet de loi sous avis et à l'article 15 de la convention constitue un nouveau consistoire, au-delà d'éventuels consistaires existants et ne peut dès lors être considéré comme continuation du consistoire actuel de l'Église protestante du Luxembourg. Dans ce cas, une disposition de reprise des droits et obligations, à l'instar de celle préconisée à l'endroit de l'article 2 du projet de loi sous avis au point 2 portant sur l'Église orthodoxe, devra être insérée dans ce projet de loi, en tant que disposition transitoire. S'il s'agit par contre du même consistoire dont la composition est simplement légèrement réformée, une telle disposition ne sera pas nécessaire.

En ce qui concerne le Consistoire de l'Église protestante réformée, il convient de se demander si le Consistoire de l'Église protestante du Luxembourg, dans l'une ou l'autre de ses définitions, a vocation à reprendre ses droits et obligations. Dans ce cas, le Conseil d'État doit se demander si, contrairement à ce qui est décrit à l'exposé des motifs, le résultat de l'opération n'est pas quand même la fusion des

deux Églises protestantes, étant donné qu'un seul consistoire les représentera vers l'extérieur, que l'enveloppe financière est attribuée à un seul consistoire et que les droits et obligations des deux Églises seraient repris par une seule entité. Cependant, étant donné que les parties à la convention, dont le consentement ne serait pas vicié ainsi que le précise l'exposé des motifs de la convention, ont librement signé cette dernière et ont donné leur accord aux dispositions y comprises, le Conseil d'État ne se prononcera pas plus amplement sur les conséquences, sur ce point, des dispositions de la convention.

Par contre, si les droits et obligations de l'Église protestante réformée devaient être repris par une autre entité, il conviendrait de le préciser explicitement au projet de loi sous avis en tant que disposition transitoire.

Articles 3 à 7

Pour ce qui est des dispositions sous avis, il est renvoyé aux articles correspondants des projets de loi sous avis analysés ci-avant.

Article 8

En ce qui concerne l'abrogation des lois du 23 novembre 1982 et du 10 juillet 1998 et des conséquences de la suppression des personnalités juridiques de l'Église protestante réformée et de l'Église protestante du Luxembourg, il est renvoyé au commentaire de l'article 2 du projet de loi sous avis.

Articles 9 et 10

Pour ce qui est des dispositions sous avis, il est renvoyé aux articles correspondants des projets de loi sous avis analysés ci-avant.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

L'intitulé du projet de loi sous le point 3 de l'examen des articles est à compléter sous 2. par l'ajout „, d'autre part“; à l'intitulé du projet de loi sous le point 5, il y a lieu d'écrire le terme „auxdites“ en un mot.

Aux articles 3 et 7 du projet de loi sous 1, il y a lieu d'écrire „article 1^{er}“ au lieu de respectivement „article premier“ et „article 1“. Il en est de même chaque fois à l'article 4 des autres projets de loi.

En outre, il échet d'écrire „réviseur d'entreprises“, tel que cette qualification professionnelle est déterminée par la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État relève que la rédaction de plusieurs articles est défectueuse:

Quant au projet de loi sous 3, article 8, le mot „ainsi“ manque entre les mots „d'autre part,“ et „que“.

Quant au projet de loi sous 4, article 8, le terme „abrogés“ aurait dû être accordé au féminin.

Quant au projet de loi sous 5, article 8, le début s'écrira „Sont abrogées ...“ et le terme „de“ est à omettre devant „la loi du 11 juin 2004“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2016.

Le Secrétaire général,

Marc BESCH

La Présidente,

Viviane ECKER

