

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 octobre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 2 février 2011 et du 6 juillet 2011
2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng sur la mise en pratique de la motion votée en séance plénière du 7 juin 2011: "Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses"
4. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne

- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen du projet de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot remplaçant M. Jean-Pierre Klein, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. François Biltgen, Ministre des Cultes

M. Jeannot Berg, assistant personnel du Ministre des Cultes, M. Jean Zahlen, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Laure Huberty, M. Paul Duhr, du Ministère des Affaires étrangères

M. Gilles Feith, Directeur adjoint du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusés : M. André Hoffmann

M. Jean Asselborn, Ministre des Affaires étrangères

*

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

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 2 février 2011 et du 6 juillet 2011

Les projets de procès-verbaux sous rubrique sont approuvés.

**2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

M. le Président-Rapporteur présente succinctement son projet de rapport.

Etant donné que le Parlement des Jeunes a adopté une résolution dans laquelle il préconise le droit de vote à partir de l'âge de 16 ans (résolution 5/5 2009-2010 « *Droit de vote à partir de 16 ans* ») et qu'il est partant directement concerné par le présent sujet, un représentant du groupe parlementaire LSAP propose de l'inviter en commission avant le débat public qui aura lieu dans le cadre des discussions sur le rapport de la commission. Les membres de la commission se déclarent d'accord avec cette proposition et il est retenu qu'une entrevue avec une délégation du Parlement des Jeunes sera organisée au cours du mois de novembre 2011, de sorte que le rapporteur pourra en faire mention lors de la présentation de son rapport.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à la majorité des voix.

3. Demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng sur la mise en pratique de la motion votée en séance plénière du 7 juin 2011: "Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses"

M. le Ministre des Cultes explique qu'il a souhaité venir en commission pour informer les membres de la commission sur la décision prise par le Conseil de Gouvernement sur le point de la motion précitée et annexée au présent procès-verbal invitant le Gouvernement à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses.

L'orateur souligne que toute modification éventuelle à opérer suite aux conclusions tirées par le groupe de réflexion à instituer risquera d'entraîner une modification de la Constitution, de sorte que la compétence dans ce dossier revient à son avis à la présente commission.

Etant donné que le Gouvernement est également invité à parfaire et à amender les conventions conclues à la lumière des expériences acquises et à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998, l'orateur souhaite mener une réflexion générale avant d'entrer dans les détails de la décision prise par le Conseil de Gouvernement.

En ce qui concerne les articles 19 à 22 de la Constitution, il est précisé que :

- les articles 19 et 20 traitent de la liberté des cultes active et passive ;
- l'article 21 traitant du mariage civil trouve son origine dans la Révolution française. En fait, jusqu'à la Révolution française, la France ne connaissait que le mariage religieux et il fallait attendre la loi du 20 septembre 1792 sur l'état civil pour que celui-ci soit laïcisé et passé sous le contrôle de l'Etat ;
- l'article 22 présente un intérêt particulier en ce qu'il constitue la base légale de la politique menée en matière de conventionnement des communautés religieuses. M. le Ministre des Cultes explique que cet article n'existe pas dans la Constitution belge, qui, pourtant, a été largement copiée par le législateur luxembourgeois. La raison en est que le concordat de 1801, texte diplomatique signé entre Napoléon Bonaparte, alors Premier Consul, et le Pape Pie VII, concernant la seule Eglise catholique, a été dénoncé par la Belgique, mais non pas par le Luxembourg. Le concordat est divisé en deux parties, la 1^{ère} partie constitue le concordat proprement dit et la deuxième partie, d'ailleurs non acceptée par le Vatican, regroupe les articles organiques. Le régime concordataire donne une place officielle aux autres religions existant à l'époque en France, à savoir aux religions protestantes luthérienne et calviniste (église réformée) et juive (le Consistoire central israélite de France fut institué par le décret impérial du 15 mars 1808).

L'objectif de l'article 22 de la Constitution consiste à mettre en place un nouveau concordat. En effet, la nécessité s'est fait sentir de redéfinir les relations entre l'Eglise et l'Etat. Cependant, les tractations entre le Vatican et les gouvernements luxembourgeois successifs n'évoluent pas. En 1870, Rome prend l'initiative de créer un diocèse (le diocèse est élevé au rang d'archidiocèse en 1988, dirigé par un archevêque nommé par le Pape), mais le Gouvernement refuse d'abord de reconnaître la décision de Rome. En 1872, afin de régulariser la situation, il soumet finalement un projet de loi sur l'organisation de l'évêché au pouvoir législatif. Le 30 avril 1873 est votée la loi selon laquelle le siège épiscopal ne peut être occupé que par un Luxembourgeois et l'évêque doit prêter serment de fidélité au souverain après en avoir obtenu l'agrément. A noter que la loi du 30 janvier 1991 portant modification de la loi du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché a modifié la formule du serment à prêter par le nouvel évêque.

M. le Ministre des Cultes précise que le Pape nomme librement le nouvel évêque et que le Gouvernement n'intervient pas dans cette nomination. Cependant, la nomination n'aura d'effet vis-à-vis de l'autorité civile qu'après qu'elle aura été agréée par le Souverain (article 3, alinéa 2 de la loi du 30 avril 1873 sur la création d'un évêché).

L'orateur explique que cette procédure, c'est-à-dire la prestation de serment et l'agrément, trouve application dans pratiquement toutes les autres conventions conclues avec les communautés religieuses. Cela vaut pourtant seulement pour le chef du culte des communautés religieuses.

En ce qui concerne les conventions conclues avec les communautés religieuses, il est relevé que la convention de reconnaissance de l'Eglise Protestante Réformée du Luxembourg, conclue entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg représenté par le Ministre des Cultes, d'une part, et l'Eglise Protestante Réformée représentée par le Pasteur Gerhard Brubacher, d'autre part, signée le 15 juin 1982, était à la pointe de toutes les conventions conclues par la suite.

Par des lois du 10 juillet 1998, la Chambre des Députés a approuvé les conventions conclues entre le Gouvernement, d'une part, et les Eglises Catholique, Protestante, Orthodoxe Hellénique et les Communautés Israélites, d'autre part, signées le 31 octobre 1997.

Par des lois du 11 juin 2004, la Chambre des Députés a approuvé la convention conclue entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Anglicane, d'autre part, ainsi que l'avenant portant extension de la Convention du 31 octobre 1997 conclu entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Orthodoxe Hellénique, d'autre part, aux Eglises Orthodoxes Roumaine et Serbe, en communion avec le Patriarcat Œcuménique de Constantinople, signés le 27 janvier 2003. La seule demande qui pour l'instant n'a pas encore donné lieu à la conclusion d'une convention est celle de la Communauté musulmane. Il est précisé que cette demande est en cours de traitement.

M. le Ministre des Cultes souligne qu'il n'est pas exclu que d'autres conventions seront conclues dans l'avenir, étant donné que la motion adoptée unanimement en date du 18 juin 1998 par la Chambre des Députés a retenu que le Gouvernement devrait réserver une suite favorable à la demande formulée par les représentants d'une communauté religieuse, à condition que :

1. la communauté religieuse professe une religion reconnue au niveau mondial ;
2. la communauté religieuse soit déjà reconnue dans au moins un Etat membre de l'Union européenne ;
3. la communauté religieuse respecte l'ordre public luxembourgeois ;
4. la communauté religieuse soit bien établie au Luxembourg et réunisse une communauté suffisamment nombreuse et assez représentative dans sa profession de religion.

Il est relevé que ces critères sont encore toujours appliqués, mis à part le critère numéro 2, vu que le Conseil de l'Europe a dit que le Luxembourg ne peut pas appliquer un tel critère. Pourront s'y ajouter dans l'avenir encore deux autres critères relevés dans le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 25 mars 2011 sur la dimension religieuse du dialogue interculturel, à savoir les droits de l'Homme, plus particulièrement le droit à la liberté de religion et l'égalité de traitement. Toutefois, avant de continuer le conventionnement, il importe, aux yeux de l'orateur, d'instituer un groupe d'experts, tel que demandé dans la motion du 7 juin 2011. Il faut pourtant se poser la question si on limite le dialogue interculturel aux seules communautés religieuses ou si on y intègre également les communautés philosophiques, à l'instar de la Belgique, qui se trouve cependant dans une situation plus facile, vu qu'elle a dénoncé le Concordat et que la compétence en la matière revient au Ministère de la Justice au sein duquel il existe un service des Cultes et de la Laïcité.

Méthodologie proposée par le Ministre des Cultes concernant la mise en place d'un groupe d'experts

M. le Ministre des Cultes informe les membres de la commission que la Belgique a institué deux groupes d'experts, l'un analysant la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles et l'autre analysant le volet du financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque, mais qu'il est envisagé en l'occurrence d'instituer seulement un seul groupe d'experts externes (3 à 4 au maximum) devant mener des réflexions sur les questions fondamentales relatives aux droits de l'Homme, à l'égalité de traitement etc. avec toutes les parties intéressées et non seulement avec les communautés religieuses.

Les experts envisagés (à noter que pour l'instant il ne s'agit que d'une proposition de personnes) sont : 1) le Professeur Francis Messner, 2) Mme Caroline Sägesser et 3) M. Michel Magits. Un 4^{ème} expert provenant du Ministère de la Justice belge sera éventuellement adjoint.

L'orateur informe encore la commission qu'une lettre décrivant les missions de ce groupe d'experts est en voie d'élaboration. Il est proposé que les experts aient une entrevue avec les membres de la commission (probablement au début de l'année 2012) afin de leur présenter leur philosophie de travail convenue préalablement avec le Gouvernement, avant de commencer leur mission d'expertise. Par la suite, ce groupe d'experts procédera à un tour de table avec toutes les personnes intéressées et à l'issue de cet échange de vues, il fera des propositions qui seront dans un premier temps discutées en commission. Ce ne sera que par après que le Gouvernement en tirera des conclusions.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- quant aux remarques de plusieurs membres de la commission que la définition des missions du groupe constitue un point crucial et que la lettre déterminant les missions du groupe d'experts devrait être communiquée à la commission avant qu'elle ne soit envoyée aux experts, M. le Ministre des Cultes répond, d'une part, que les missions seront définies sur base des dispositions constitutionnelles applicables en la matière, des motions de 1998 et 2011 précitées, ainsi que des conclusions retenues dans le rapport de l'Assemblée plénière du 25 mars 2011 susmentionné. Il propose, d'autre part, de présenter au mois de novembre 2011 la lettre de mission aux membres de la commission avant qu'elle ne soit transmise au groupe d'experts ;
- quant à la question de savoir si la présente commission est appelée à assurer le suivi politique de ce dossier, M. le Ministre des Cultes explique que le groupe d'experts aura des entrevues avec toutes les parties intéressées et, sur base de ces entrevues, des premiers éléments d'expertise (il ne s'agit pas encore d'un rapport finalisé) seront transmis au Gouvernement et discutés en commission. L'orateur souligne que deux entrevues auront lieu avec la commission, la 1^{ère} avant le début des missions du groupe d'experts (début 2012) et la 2^{ème} sur les premiers éléments d'expertise, c'est-à-dire avant la finalisation du rapport. Ce ne sera qu'après que le rapport sera finalisé et pourra être discuté en séance publique ;
- en ce qui concerne les délais, M. le Ministre des Cultes souligne qu'il souhaite que ce dossier progresse rapidement, étant donné que des modifications de la Constitution risqueront de résulter des conclusions à tirer du rapport établi par le groupe d'experts. Il donne toutefois à considérer que l'avancement du dossier dépend

également de la disponibilité des experts, mais qu'il espère toutefois que ce dossier sera clôturé fin 2012 ;

- la représentante du groupe parlementaire DP informe les membres de la commission que M. Messner est spécialisé dans les questions ayant trait au statut des religions de l'Union européenne. Dans le cadre du rapport du Conseil de l'Europe précité, il a établi une étude comparative des droits nationaux des religions et il en résultait que les droits nationaux peuvent être classés en cinq grandes catégories. L'oratrice souligne toutefois qu'aucun de ces modèles n'est transposable à la situation du Luxembourg ;
- quant à la question du représentant du groupe parlementaire déi gréng de savoir de quelle manière seront déterminées les parties à consulter, M. le Ministre des Cultes répond que toutes les parties intéressées seront consultées et qu'une liste non exhaustive sera transmise au groupe d'experts. Y figureront les communautés religieuses conventionnées, les communautés religieuses ayant exprimé le souhait d'être conventionnées, les communautés laïques, ainsi que les représentants des pétitionnaires de la pétition « Pour la séparation de l'Eglise et de l'Etat » présents à la réunion de la Commission des Pétitions du 19 septembre 2011.

4. 6325 Projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne

Désignation d'un rapporteur

La commission unanime désigne M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi 6325.

Présentation et examen du projet de loi

Avant de procéder à la présentation du projet de loi, l'expert gouvernemental informe les membres de la commission que M. le Ministre des Affaires étrangères se fait excuser pour des raisons d'ordre professionnel.

L'expert gouvernemental procède ensuite à la présentation des objectifs du projet de loi, pour le détail de laquelle il est renvoyé aux explications circonstanciées figurant à l'exposé des motifs.

L'orateur précise d'emblée que le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne n'entend nullement instaurer un référendum au niveau européen. Il est prévu qu'à partir du 1^{er} avril 2012, au moins un million de citoyens issus d'au moins un quart des Etats membres de l'Union européenne peuvent inviter la Commission européenne à présenter des propositions d'actes juridiques dans des domaines relevant de sa compétence. Les organisateurs d'une initiative citoyenne doivent former un comité de citoyens composé de sept personnes provenant de sept Etats membres différents (4.500 pour le Luxembourg). Il faut noter que la Commission européenne n'est pas obligée de réserver à l'initiative citoyenne les suites voulues par les organisateurs de cette initiative.

Bien que le règlement précité soit directement applicable en droit national, il impose à chaque Etat membre non seulement d'instaurer des sanctions appropriées en cas d'infraction à ce règlement, mais également de désigner les autorités nationales compétentes attestant la conformité du système de collecte en ligne mis en place pour recueillir les déclarations de soutien à une initiative déterminée, ainsi que l'autorité compétente pour coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien et pour délivrer les certificats afférents.

Le projet de loi arrête le catalogue des sanctions pénales en cas d'infractions au règlement précité, à la présente loi en projet ainsi qu'aux dispositions légales nationales en matière de protection des données à caractère personnel et désigne le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat en tant qu'autorité luxembourgeoise compétente pour opérer les vérifications et établir les certifications.

En ce qui concerne le contrôle de conformité du système de collecte des données informatiques, il est précisé que ce contrôle se limite seulement au système de collecte des données par voie électronique et ne vise pas les formulaires de soutien renvoyés par courrier. En ce qui concerne le contrôle de conformité des données, il est prévu qu'il sera opéré par le biais du numéro de matricule.

L'expert gouvernemental informe les membres de la commission, d'une part, que la Commission européenne est en train d'élaborer un logiciel informatique pour certifier la collecte de données informatiques, lequel devrait être opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2012 et, d'autre part, que, vu l'urgence dans ce dossier, le projet de loi a été élaboré sans disposer de l'avis afférent de la Commission nationale pour la protection des données. La consultation pour avis de ladite Commission est toutefois en cours.

L'orateur souligne qu'à l'heure actuelle seulement deux avis sont disponibles, à savoir l'avis de la Chambre de Commerce, dont les suggestions, à son avis, semblent être correctes et pouvoir être facilement intégrées dans le projet de loi, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Etant donné que l'avis du Conseil d'Etat était disponible seulement juste avant le début de la présente réunion, l'expert gouvernemental présente succinctement les points essentiels de cet avis et la commission procédera à son examen plus en détail au cours de la réunion du 16 novembre 2011.

En vertu du principe de l'application directe des règlements de l'Union européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne interdisant aux Etats membres d'altérer la nature juridique des dispositions européennes en les reprenant dans des normes juridiques nationales, la Haute Corporation demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression des dispositions recopiant simplement les dispositions du règlement n°211/2011.

En outre, le Conseil d'Etat estime que la hiérarchie administrative n'est pas respectée en ce que le projet de loi prévoit que les certificats en question sont établis par une instance administrative et que la délivrance matérielle des certificats est confiée au ministre ayant autorité sur l'administration en question. Cette façon de procéder fait du ministre responsable l'exécutant docile d'actes établis par l'administration placée sous son autorité.

En ce qui concerne la faculté de facturation instaurée par le projet de loi, l'expert gouvernemental explique qu'elle a trait aux opérations de contrôle en vue de la certification d'un système de collecte en ligne et non pas aux contrôles de la conformité des déclarations

de soutien, tel que soulevé erronément par le Conseil d'Etat. Il informe les membres de la commission que la certification d'un système de collecte en ligne devra être sous-traitée et engendrera partant des coûts pour l'Etat, mais que pour l'instant, aucune décision en la matière n'a été prise puisque le Gouvernement souhaite encore attendre pour voir ce que feront les autres Etats membres dans ce domaine. Il se peut que pour des raisons politiques, le Gouvernement décide de prendre en charge les frais engendrés par ces opérations de contrôle.

Enfin, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions relatives aux sanctions pénales sous un seul et même article.

Echange de vues

- en ce qui concerne la question de la facturation des frais engendrés par les opérations de contrôle en vue de la certification d'un système de collecte en ligne, les membres de la commission sont d'avis qu'il s'agit d'un problème horizontal devant être résolu de la même manière dans tous les Etats membres. Dans l'hypothèse où les frais seraient pris en charge par l'Etat, M. le Président-Rapporteur s'interroge s'il ne faudrait alors pas prévoir une disposition y afférente dans le projet de loi. L'orateur souligne encore qu'il ne s'agit pas seulement d'une question technique, mais avant tout d'une question politique, à savoir veut-on ou non que l'initiative citoyenne soit largement appliquée. Il donne à considérer que selon la solution finalement retenue, l'initiative citoyenne risquera d'être coupée court. Il souhaite disposer d'une position claire du Gouvernement y relative pour la réunion du 16 novembre prochain ;
- le Directeur adjoint du Centre des Technologies de l'Information de l'Etat explique que l'initiative citoyenne ne se voit pas hypothéquée par la certification d'un système de collecte en ligne, étant donné qu'elle pourra toujours être présentée sur papier. Ce qui pose problème, c'est le très haut niveau de sécurité qui doit être garanti.

*

M. le Président informe les membres de la commission que deux membres de la commission (un de la majorité et un de l'opposition) pourront assister au Colloque interparlementaire et interdisciplinaire sur le fédéralisme en Allemagne, en Belgique et au Royaume-Uni qui se déroulera le 9 décembre 2011 au Parlement flamand à Bruxelles.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Motion votée en séance plénière du 7 juin 2011 « Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses »



4

Motion

La Chambre des Députés,

Considérant que la Constitution garantit tant la liberté des cultes que la liberté de conscience ;

Considérant que les communautés religieuses jouissent dans notre droit national d'un statut particulier ;

Considérant que l'Etat luxembourgeois se doit d'être neutre par rapport aux différentes religions ;

Considérant que les relations entre les communautés religieuses et l'Etat sont réglées par la Constitution dans le cadre de conventions approuvées par la Chambre des Députés ;

Considérant que l'Etat doit mener avec les communautés religieuses un dialogue ouvert, transparent et régulier ;

Considérant qu'il échet d'adapter les dispositions légales désuètes aux exigences actuelles ;

Invite le Gouvernement

à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998 ;

à parfaire et à amender les conventions conclues à la lumière des expériences acquises ;

à réformer la législation datant du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'églises ;

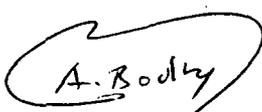
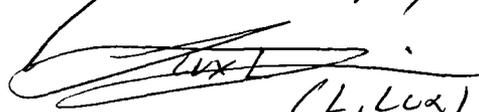
à fixer, d'un commun accord avec les communautés religieuses, des critères permettant l'organisation d'activités non-religieuses dans les lieux de culte tout en respectant l'histoire, la destination primaire et la dignité de ces lieux ;

à présenter à la Chambre des Députés les conclusions à tirer du projet de l'éducation aux valeurs qui a été initié et développé dans le cadre du « Neie Lycée » ;

à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ;

à réfléchir sur une réorganisation des manifestations pour la célébration de la fête nationale ;

à promouvoir la création d'un réseau de maisons de la laïcité en étroite collaboration avec le secteur communal.

(P.H. Meyers)
 A. Bodry
 H. Meyer
 C. Thiel
 D. Spautz
 L. Lueders