



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

MW, JPB/PR

P.V. AI 13

## Commission des Affaires intérieures

### Procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2016

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2016
2. 6932 Projet de loi portant modification 1. de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, 2. de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal 3. de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et 4. de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique  
- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten  
  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7037 Projet de loi 1) portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, 2) modifiant a) l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, b) l'article 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, c) l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et 3) abrogeant a) l'article 76 de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes, b) le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples, c) le décret du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres, d) le décret modifié du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales, e) le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises  
  
- Présentation du projet de loi

\*

Présents : M. Fränk Arndt, M. André Bauler (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Gusty Graas (en rempl. de Mme Lydie Polfer), M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Laurent Zeimet

Mme Diane Adehm, M. Marc Baum, observateurs

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales,  
du Ministère de l'Intérieur

M. Jean-Paul Bever, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

## **1. Approbation d'un projet de procès-verbal**

Le projet de procès-verbal est approuvé sans donner lieu à observation.

## **2. Projet de loi 6932**

### **Les oppositions formelles du Conseil d'État**

Dans son avis du 21 juillet 2016, le Conseil d'État a exprimé une série d'oppositions formelles, dont la majorité concerne des renvois à une norme juridique hiérarchiquement inférieure. Ces renvois sont à remplacer par une référence à la base légale que les normes en question ont pour objet d'exécuter.

Les autres oppositions formelles ont trait à des inégalités de traitement entre le personnel du secteur étatique et celui du secteur communal. Le Conseil d'État rappelle que de telles inégalités doivent se justifier « par des arguments répondant aux critères élaborés par la Cour constitutionnelle, à savoir que la différence de traitement procède de disparités objectives, qu'elle est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but ».

○ À l'article 4, point 2 du projet de loi, modifiant l'article 2, paragraphe 2, alinéa 3 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, la référence directe à un règlement grand-ducal est remplacée par celle à sa base légale.

Il en va de même à l'article 4, point 4, alinéa 2 du projet de loi, modifiant l'article 2, paragraphe 6 de la loi précitée du 24 décembre 1985, et à l'article 10, point 1 du projet de loi modifiant l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 24 décembre 1985.

○ Concernant l'article 5, point 2 du projet de loi, remplaçant l'alinéa 2 de l'article 4, paragraphe 3 de la loi précitée du 24 décembre 1985, le Conseil d'État constate que le texte proposé est celui de l'article 2, paragraphe 3, alinéa 5 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, sauf à remplacer l'expression « motif grave » par celle de « faute grave ». Il comprend la raison du changement de vocabulaire, mais exige « un parallélisme rigoureux des concepts entre, d'une part, le statut général des fonctionnaires de l'État et, d'autre part, le statut général des fonctionnaires communaux » « dans les dispositions dont l'application peut entraîner des conséquences aussi graves pour la carrière du stagiaire ou du fonctionnaire en service provisoire que la résiliation du rapport de service ».

Un représentant ministériel explique qu'il s'agit d'une demande des autorités syndicales formulée dans le cadre de la commission centrale. Le but en est de renforcer la protection du fonctionnaire en service provisoire. En effet, son admission au service provisoire ne

pourrait ainsi être résiliée que pour faute grave, alors que l'expression « motif grave » est moins précise et peut aussi être un besoin de la commune. Les auteurs du projet de loi n'avaient pas conscience de la différence entre les deux expressions et n'avaient pas l'intention de créer une différence de traitement entre fonctionnaires communaux et fonctionnaires étatiques.

Par conséquent, l'expression « motif grave » est maintenue.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'État estime que la dernière phrase de l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985 serait à supprimer. Cette phrase est libellée comme suit : « En cas de résiliation pour faute grave, le fonctionnaire est entendu préalablement en ses explications et la délégation du personnel, si elle existe, est entendue préalablement en son avis. ». Cette phrase a été ajoutée dans le cadre des travaux au sein de la commission centrale.

Il n'existe cependant pas de délégation du personnel dans la fonction publique étatique, mais une représentation du personnel qui n'est pas élue. Il est proposé de maintenir le principe selon lequel le fonctionnaire est entendu en ses explications et la délégation du personnel est entendue en son avis. En effet, le système de représentation du personnel par une délégation constitue une spécificité du secteur communal, le statut général des fonctionnaires de l'État ne connaissant pas l'institution d'une telle délégation. Dans la mesure où le statut général des fonctionnaires communaux prévoit à plusieurs endroits que la délégation des fonctionnaires est entendue préalablement à la prise de décision par les autorités communales au sujet du fonctionnaire concerné, il est logique de prévoir également une telle consultation en matière de résiliation du service provisoire. Si l'on prévoit donc une consultation de la délégation en la matière, il serait illogique de ne pas entendre l'agent concerné à ce sujet.

Monsieur le Ministre tient à préciser qu'il est favorable à la mise en place d'une délégation du personnel dans chaque administration étatique, mais que la CGFP<sup>1</sup> s'y oppose.

- L'article 11 du projet de loi ajoute un paragraphe 3 nouveau à l'article 8 de la loi précitée du 24 décembre 1985. Cette disposition prévoit la possibilité de détachement des fonctionnaires communaux à une autre institution publique du secteur communal pour une durée maximale de deux ans. Le commentaire de l'article précise que le détachement peut être renouvelé par période maximale de deux ans.

L'alinéa 3 du paragraphe nouveau dispose que « le détachement se fait sur accord du fonctionnaire intéressé », sauf pour le détachement dans un syndicat de communes dans lequel sa commune est membre.

Le Conseil d'État constate que la mesure envisagée correspond à l'article 7 de la loi précitée du 16 avril 1979, sauf en ce qui concerne l'accord du fonctionnaire concerné. Il « n'entrevoit pas les raisons objectives qui expliqueraient cette différence de traitement des fonctionnaires de l'État et des fonctionnaires communaux » et « réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel » en attendant que les auteurs montrent « que la différence de traitement répond aux critères jurisprudentiels » élaborés par la Cour constitutionnelle (cf. supra).

Un représentant ministériel explique que l'exigence de l'accord du fonctionnaire répond à une demande syndicale visant à donner plus de sécurité au fonctionnaire.

---

<sup>1</sup> Confédération Générale de la Fonction Publique

Les auteurs du projet de loi sont d'avis que la différence de traitement se justifie. En effet, la situation des fonctionnaires de l'État diffère de celle des fonctionnaires communaux : peu importe l'administration étatique à laquelle appartient le fonctionnaire, l'employeur est toujours la même personne morale, à savoir l'État. Tel n'est pas le cas pour le fonctionnaire communal : un détachement à une autre commune comporte un changement d'employeur et ne correspond donc plus au choix du fonctionnaire de son employeur.

La commission partage ce raisonnement et estime préférable de maintenir le texte tel que proposé.

- L'article 14 du projet de loi propose d'insérer un article 21<sup>ter</sup> nouveau dans la loi précitée du 24 décembre 1985 relatif à une dispense de service pour un cycle d'études menant à une qualification supplémentaire du fonctionnaire.

Le Conseil d'État note que cette disposition correspond à l'article 19<sup>ter</sup> de la loi précitée du 16 avril 1979, dont le paragraphe 2 prévoit que :

« 2. La dispense de service peut correspondre au maximum à vingt pour cent de la tâche du fonctionnaire.

Le nombre maximum de fonctionnaires d'une administration ou d'un département ministériel pouvant bénéficier de la dispense de service est fixé à vingt pour cent de l'effectif total du groupe de traitement auquel ils appartiennent. ».

Un représentant ministériel rappelle que chaque groupe de traitement comprend trois sous-groupes : technique, administratif et socio-éducatif. Les syndicats du secteur communal ont rendu attentif au fait que surtout au niveau du bachelor (bachelor technique (p.ex. ingénieur-technicien), administratif ou socio-éducatif (p. ex. éducateur gradué, assistant social)), les sous-groupes ne sont pas représentés à parts égales. En prenant en compte le groupe de traitement pour le calcul des vingt pour cent, il se peut qu'un sous-groupe accapare à lui seul la totalité ou la majeure partie de ce pourcentage, de sorte que les autres sous-groupes soient privés du bénéfice de la dispense de service. En conséquence, les syndicats suggèrent de prendre en compte l'effectif total du sous-groupe de traitement au lieu de celui du groupe de traitement.

Ici non plus, le Conseil d'État n'entrevoit pas les raisons de l'écart et « ne se trouve pas en mesure d'en apprécier la portée, de sorte qu'il ne peut pas exclure que l'écart en question engendre une différence de traitement entre fonctionnaires communaux et fonctionnaires étatiques ». Partant, il demande aux auteurs une justification sur base des critères jurisprudentiels mentionnés ci-dessus et « réserve sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel » en attendant.

Les auteurs du texte déclarent qu'il n'existe pas de spécificité communale en la matière. Le calcul par sous-groupe pourrait d'ailleurs s'avérer également préférable pour le secteur étatique. À défaut d'autres explications, les auteurs proposent de renoncer à la modification et de revenir au calcul par groupe de traitement.

- L'article 17 du projet de loi apporte une modification à l'article 25 de la loi précitée du 24 décembre 1985 relatif à l'indemnité spéciale.

L'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi de 1985 dispose qu'une telle indemnité peut être allouée pour un service ou un travail extraordinaire, de même que « si un fonctionnaire est appelé à remplir temporairement des fonctions supérieures en traitement ou à cumuler tout ou partie d'un emploi vacant ». Aux termes de l'alinéa 3 du même paragraphe, le fonctionnaire peut également être indemnisé s'il « est appelé à faire un service qu'un autre devrait faire ou aurait dû faire ».

Quant au remplacement assuré par un fonctionnaire, les représentations syndicales du secteur communal, le SYVICOL<sup>2</sup> et le ministre sont d'accord pour prévoir une durée minimale, à savoir trois mois, pour qu'une indemnité soit allouée.

Ici encore, le Conseil d'État exige des explications pour « apprécier les raisons de l'écart constaté, duquel il résulte une différence de traitement entre fonctionnaires étatiques et fonctionnaires communaux ». La différence de traitement doit répondre aux critères jurisprudentiels mentionnés, pour que le Conseil d'État puisse accorder la dispense du second vote constitutionnel.

L'indemnité en question n'est pas une spécificité du secteur communal et son application au secteur étatique mériterait réflexion, comme l'estime un représentant ministériel.

Le fait que de nombreuses oppositions formelles concernent une différence de traitement entre fonctionnaires étatiques et fonctionnaires communaux mène Monsieur le Ministre à poser la question fondamentale de savoir pourquoi avoir deux statuts. En effet, en suivant la logique du Conseil d'État jusqu'au bout, un statut commun suffirait. L'orateur considère l'interprétation stricte par le Conseil d'État du parallélisme des deux statuts comme discutable et la seule raison pour renoncer aux modifications proposées sont les oppositions formelles signifiant le refus de la dispense du second vote constitutionnel.

○ L'article 32, point 2 du projet de loi remplace l'article 43, paragraphe 9 de la loi précitée du 24 décembre 1985 qui est relatif à l'électorat actif et passif dans le domaine de la représentation du personnel. La nouvelle disposition prévoit comme conditions d'éligibilité pour le fonctionnaire de bénéficier d'une nomination définitive et d'avoir au moins une année de service et pour l'employé communal d'avoir au moins trois années de service.

Le Conseil d'État constate qu'une durée de service minimale est prévue pour être électeur, mais qu'une durée de service auprès de la commune concernée n'est pas prévue pour être éligible. Il demande par conséquent de prévoir une telle durée « dans un souci de cohérence du système ».

Quant à la différence de durée de service exigée selon le Conseil d'État, à savoir trois ans pour l'employé communal et quatre ans pour le fonctionnaire, le Conseil d'État exprime une opposition formelle contre cette « inégalité au niveau des conditions d'éligibilité ». Il rappelle que « le fonctionnaire bénéficiant d'une nomination définitive, après trois années de service provisoire, se trouve, en termes de durée de service, à égalité avec l'employé communal pouvant faire valoir une durée de service de trois années ». En conséquence, il pose la question du motif de l'exigence d'une « année de service supplémentaire que la nouvelle disposition exige du fonctionnaire et non pas de l'employé ».

Ce malentendu n'était pas dans l'intention des auteurs du texte qui proposent de libeller le point b) de l'article 43, paragraphe 9, alinéa 2 comme suit : « b) le fonctionnaire doit bénéficier d'une nomination définitive ~~et compter, au jour de l'élection, une année de service au moins le jour de l'élection~~ ; » et d'ajouter le point d) suivant : « d) le fonctionnaire doit être en service auprès de la commune concernée depuis au moins une année ».

○ L'article 56, point 2 du projet de loi remplace l'article 94 de la loi précitée du 24 décembre 1985 par une disposition nouvelle qui consiste à introduire la possibilité de fonctionnarisation pour les employés communaux.

---

<sup>2</sup> Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Le Conseil d'État s'oppose formellement au renvoi à un règlement grand-ducal aux alinéas 4 et 5 de l'article 94, paragraphe 1<sup>er</sup>, raison pour laquelle les auteurs remplacent ce renvoi par la référence aux bases légales concernées.

#### Les autres observations du Conseil d'État

- À l'article 1<sup>er</sup>, point 3 du projet de loi, modifiant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 7 de la loi précitée du 24 décembre 1985, une référence erronée est à remplacer.
- Suite aux remarques du Conseil d'État, qui constate notamment que la référence n'est pas correcte, les articles 2 et 3 sont supprimés.
- À l'endroit de l'article 4, point 4 du projet de loi, remplaçant l'article 2, paragraphe 6 de la loi précitée du 24 décembre 1985, le Conseil d'État note un écart par rapport au texte correspondant du statut général des fonctionnaires de l'État, dont les raisons ne sont pas expliquées par les auteurs. La disposition concernée est relative à l'admission au service d'une commune « par dérogation aux conditions normales d'admission définitive et de service provisoire ». La loi précitée du 24 décembre 1985 prévoit actuellement une admission « par dérogation aux conditions normales d'admission, de nomination et de service provisoire » ; l'article 2, paragraphe 5 de la loi précitée du 16 avril 1979 dispose que les agents concernés sont dispensés de l'examen-concours, ainsi que du stage et de l'examen de fin de stage.

Le Conseil d'État « suggère dès lors de prévoir que les agents qui bénéficient de la voie de recrutement exceptionnelle prévue par l'article 2, paragraphe 6, sont dispensés de l'examen d'admissibilité, du service provisoire et de l'examen qui se situe à la fin de la période de service provisoire ».

Monsieur le Ministre propose de suivre le Conseil d'État.

- Au sujet de l'article 5, point 4 du projet de loi, complétant l'article 4, paragraphe 3, alinéa 5 de la loi précitée du 24 décembre 1985, le Conseil d'État fait remarquer que la définition du concept de « note finale » ne se retrouve pas au statut général des fonctionnaires de l'État et que « la nécessité de cet écart n'est pas autrement expliquée au commentaire de l'article ».

Selon la disposition en question, le fonctionnaire en service provisoire a réussi à son examen, s'il a obtenu une note finale d'au moins deux tiers du total des points et une note suffisante dans chacune des épreuves. Une note d'au moins deux tiers n'est donc pas exigée pour chacune des épreuves.

- À l'article 5, point 6 du projet de loi, le dernier alinéa de l'article 4, paragraphe 5 nouveau de la loi précitée du 24 décembre 1985 dispose que le fonctionnaire en service provisoire est accompagné dans l'initiation pratique par un patron de stage.

Le Conseil d'État rend attentif au libellé de la disposition correspondante de la loi précitée du 16 avril 1979, à savoir l'article 2, paragraphe 4, dernier alinéa : « Le stagiaire est à considérer comme un agent appelé à être formé en vue de ses futures fonctions et missions. Il bénéficie à ce titre d'une initiation pratique à l'exercice de ses fonctions sous l'autorité, la surveillance et la conduite du patron de stage. ».

- Au sujet de l'article 23, point 2, a) du projet de loi, selon lequel le terme « salarié » est à remplacer par celui de « parent » à l'article 30sexies, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985, le Conseil d'État s'est trompé en affirmant que « le terme « salarié » ne

figure pas dans le texte à modifier » et « que le terme à remplacer est le terme « agent ». En effet, l'article 30<sup>sexies</sup>, paragraphe 3, alinéa 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985 dispose que : « Aucun report n'est justifié en cas de survenance d'un événement grave, dont les conséquences sont en relation avec l'enfant et pour lequel l'assistance et l'intervention ponctuelles extraordinaires de la part du salarié s'avèrent indispensables, notamment : (...) »<sup>3</sup>.

- L'article 27, point 2, c) du projet de loi propose de compléter l'article 32, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985 comme suit : « Le fonctionnaire bénéficiant d'un congé pour travail à mi-temps ne peut pas assumer de fonction dirigeante telle que définie ci-avant. ».

Le Conseil d'État fait remarquer que la notion de « fonction dirigeante » introduite par le projet de loi au statut général des fonctionnaires communaux est « reprise du statut général des fonctionnaires de l'État où elle a une signification bien précise qui lui est conférée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État ». Cette loi ne s'applique cependant pas au personnel communal.

Une définition de la notion de « fonction dirigeante » ne se trouve pas dans la loi précitée du 24 décembre 1985, malgré l'indication « telle que définie ci-avant ». Selon le Conseil d'État, « l'on peut tout au plus conjecturer que sont visées les fonctions énumérées à la phrase précédant celle à rajouter, c'est-à-dire celle de secrétaire, celle de receveur ainsi que celles des fonctionnaires assumant dans leur commune soit la fonction de directeur ou de directeur-adjoint, soit la direction d'un service ».

Le Conseil d'État demande dès lors de définir la notion de « fonction dirigeante », ou sa suppression avec la mention expresse des fonctions visées ou encore une référence non équivoque aux fonctions visées.

Monsieur le Ministre propose de suivre le Conseil d'État en énumérant, dans un premier temps, les fonctions visées. Comme il est toutefois envisagé dans le cadre de l'accord salarial dans la Fonction publique d'admettre le travail à mi-temps pour les fonctions dirigeantes, une modification de la future loi sera nécessaire ultérieurement.

La possibilité de mentionner la notion de « fonction dirigeante » suivie de l'énumération des fonctions visées, question posée par Monsieur le Rapporteur, devrait faire l'objet d'une discussion politique.

La notion de « service » n'est pas définie ; l'organigramme de chaque commune renseigne sur les services communaux, par analogie à l'organigramme de l'État pour les services étatiques, comme l'indique Monsieur le Ministre.

- L'article 35 du projet de loi est à supprimer. Le Conseil d'État rend attentif au fait que l'article 49, paragraphe 3 de la loi précitée du 24 décembre 1985, qu'il propose de supprimer, l'a déjà été par l'article 93, point 2 de la loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

---

<sup>3</sup> cf. nouvelle modification de l'article 30<sup>sexies</sup> par la loi du 3 novembre 2016 portant réforme du congé parental et modifiant 1. le Code du travail ; 2. le Code de la sécurité sociale ; 3. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 4. la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; 5. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 6. la loi modifiée du 14 mars 1988 portant création de congés d'accueil pour les salariés du secteur privé ; 7. la loi modifiée du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales ; 8. la loi modifiée du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail (doc. parl. 6935)

- Il en va de même pour l'article 40 du projet de loi qui a pour objet l'abrogation du chapitre 14*bis* de la loi précitée du 24 décembre 1985. En effet, ce chapitre a été abrogé par l'article 93, point 3 de la loi du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'État et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

- Sur proposition du Conseil d'État, l'article 55 du projet est supprimé. L'objet de cet article consiste à compléter l'article 90, point 3° de la loi précitée du 24 décembre 1985 comme suit : « [Le droit de demander la révision appartient :] (...) 3° après la mort ou l'absence déclarée du fonctionnaire, à son conjoint ou à son partenaire, à ses descendants, (...) ».

Le Conseil d'État constate que la loi du 3 août 2010 portant modification de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats a déjà effectué cette modification, de même que d'autres lois, dont la loi précitée du 24 décembre 1985.

- L'article 57, point 1 du projet de loi modifie l'article 2, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal concernant les notions de litige collectif, de litige collectif généralisé et de litige collectif non généralisé.

Le Conseil d'État fait remarquer que le texte proposé utilise à deux reprises la notion de « collectivités », alors que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 24 décembre 1985 réglementant le droit de grève dans les services du secteur communal désigne par le terme « communes » aussi les collectivités. En effet, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée dispose que : « Les dispositions de la présente loi s'appliquent au personnel des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes, toutes ces collectivités étant dénommées ci-après par le terme de « communes ». ».

Il convient par conséquent de remplacer le terme « collectivités » par le terme « communes ».

- Aux articles 57, points 4 et 5 et 60 du projet de loi, des rectifications rédactionnelles s'imposent.

- À l'article 61, point 1 du projet de loi, une modification est à faire, répondant à la demande du Conseil d'État de remplacer l'expression « de l'employé privé ou de l'ouvrier », que le texte laisse subsister à l'article 30, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, par celle « ou du salarié communal ».

- Un nouvel article dernier est à insérer pour tenir compte d'une remarque du Conseil d'État. Celui-ci constate qu'il manque une disposition figurant à la loi modificative du statut général des fonctionnaires de l'État et définissant la première période de référence en matière d'appréciation des fonctionnaires communaux au cas où l'entrée en vigueur de la future loi se situe à une date autre que le premier janvier.

Un député souhaiterait savoir si d'autres modifications améliorant le statut général des fonctionnaires communaux non contenues dans le présent projet de loi seront effectuées dans une prochaine étape par Monsieur le Ministre dans le cadre de ses attributions dans le domaine de la fonction publique, dans le respect du parallélisme des deux statuts.

Monsieur le Ministre répond par l'affirmative et renvoie à ses explications au sujet de l'article 27 du projet de loi concernant le travail à mi-temps pour les fonctions dirigeantes. Cette question a été discutée avec les syndicats, dont le SYVICOL. L'orateur est d'avis qu'il existe cependant une série d'arguments fondés pour justifier sur d'autres points des écarts entre les deux statuts en raison des spécificités respectives. En persévérant dans la ligne du Conseil d'État, l'existence de deux statuts ne présenterait plus d'utilité à partir d'un certain moment, puisqu'une différence de traitement entre fonctionnaires étatiques et fonctionnaires communaux n'existerait plus. Monsieur le Ministre insiste sur l'effet de la réforme dans la fonction publique, à savoir que le changement d'une commune vers l'État et l'inverse sera plus facile pour les fonctionnaires, ce qui est dans la ligne du Conseil d'État. Une discussion du ministre en charge des affaires intérieures et de la fonction publique avec le SYVICOL serait utile pour déterminer les domaines dans lesquels des écarts se justifient, sur base des critères élaborés par la Cour constitutionnelle rappelés par le Conseil d'État dans son avis.

### **3. Projet de loi 7037**

Monsieur le Ministre dit penser ne pas devoir évoquer jusque dans les moindres détails le présent projet de loi, étant donné que de nombreux hommes et femmes politiques ont su mettre à profit le creux de la période estivale pour le commenter en long et en large dans les différents médias. D'où sa supposition que le projet est assez largement connu.

En fait, aux dires de Monsieur le Ministre, le PL 7037 ne constitue ni plus ni moins la traduction en projet de loi de la convention signée en date du 26 janvier 2015<sup>4</sup> entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique. Il faut garder à l'esprit que cette convention fut notamment le fruit d'un rapport d'experts, encore commandé par l'ancien Gouvernement en place et notamment à l'initiative du Ministre des Cultes de l'époque, à savoir M. François Biltgen.

Ce rapport d'experts, public dès octobre 2012, constatait notamment en trois points les choses suivantes pour ce qui est des fabriques des églises et notamment les édifices leur appartenant :

- au Luxembourg, en matière d'édifices religieux, le culte catholique bénéficie d'une situation privilégiée par rapport aux autres communautés religieuses, alors que le Conseil de l'Europe avait déjà interpellé ses États membres, par le biais d'une recommandation en 2011 de la part de son Assemblée parlementaire, de remédier à cet état de fait ;
- le grand nombre d'églises, c'est-à-dire d'édifices religieux détenus par le culte catholique au Luxembourg ne correspond plus à la sociologie religieuse du pays telle qu'elle se présente à l'heure actuelle. D'où la proposition formulée par le groupe d'experts de l'époque<sup>5</sup> de donner, en cas de statu quo - nombre inchangé d'édifices religieux détenus et utilisés

---

<sup>4</sup> Dans sa séance du lundi 27 juillet 2015, le Conseil de Gouvernement a adopté les **six projets de loi mettant en oeuvre les conventions signées en date du 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique, la communauté israélite, l'Église anglicane, l'Église orthodoxe, l'Église protestante, l'Église protestante réformée et la communauté musulmane.**

Les projets de loi mettent en application les conventions du 26 janvier 2015 entre l'État et les différentes communautés religieuses. Ces conventions ont pour objet de modifier les conventions en vigueur, conclues entre 1982 et 2004, qui régissent à ce jour les relations entre l'État et les cultes sur base de l'article 22 de la Constitution. Les conventions et les projets de loi matérialisent une partie de la réforme de la réglementation concernant les relations entre l'État et les cultes.

Les aspects concernant les fabriques d'église et l'introduction d'un cours d'éducation aux valeurs font l'objet de conventions à part signées avec l'Église catholique. Leur mise en application relève de la compétence du ministère de l'Intérieur et du ministère de l'Éducation nationale et fera l'objet de projets de loi particuliers.

<sup>5</sup> **Publication du rapport du groupe d'experts chargé d'étudier les relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg : le débat est lancé (communiqué publié le 03.10.2012)**

Le ministre des Cultes, François Biltgen, a reçu le 3 octobre 2012 le rapport du groupe d'experts chargé de la mission d'expertise relative aux relations entre l'État et les communautés religieuses, voire philosophiques au Luxembourg.

Le groupe de réflexion avait été mis en place au mois de mars 2012, suite à une motion de la Chambre des députés du 7 juin 2011.

par le culte catholique - une double affectation à ces édifices (c'est-à-dire aussi bien à des fins d'exercice du culte qu'à des fins culturelles) ou bien de carrément diminuer le nombre des édifices religieux détenus par le culte catholique en donnant alors aux édifices qui ne seraient plus utilisés une nouvelle affectation ;

- changer le décret de 1809 et réglementer dans la foulée la gestion matérielle de tous les édifices religieux du pays (donc y compris ceux ne servant pas à l'exercice du culte catholique) ou bien supprimer les fabriques des églises pour ensuite créer un nouvel organe qui prendrait à sa charge la gestion de tous les édifices religieux de l'église catholique ainsi qu'éventuellement la gestion des édifices des autres cultes présents au Luxembourg.

C'est sur la base de ce qui précède, du rapport du groupe d'experts et de la motion de la Chambre votée déjà en 2011 <sup>6</sup> que le Ministère de l'Intérieur est entré en négociation avec l'archevêché, démarche conforme à la motion de 2011 qui stipulait que s'il devait y avoir des changements dans la relation entre l'Etat et les cultes religieux, il faudrait, si possible, y procéder dans le dialogue avec les communautés religieuses concernées. Et à Monsieur le Ministre de répéter qu'il ne s'agissait pas d'une obligation légale de le faire, affirmant dans le même souffle que le Gouvernement aurait pu procéder à une modification ou à la suppression du décret de 1809 sans se concerter préalablement avec l'archevêché. Cependant, le respect de la motion votée le 7 juin 2011 par la Chambre des Députés (39 voix pour, 8 contre et 13 abstentions) à l'occasion du débat d'orientation sur la future relation entre l'Etat et les cultes religieux imposait de s'entendre, de concert avec l'archevêché, sur un moyen pour traduire dans les faits ce que préconisait le rapport du groupe d'experts chargé de la mission d'expertise relative aux relations entre l'État et les communautés religieuses au Luxembourg.

Sachant que l'origine du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises <sup>7</sup> remonte déjà en fait au décret de 1802, il se trouve que nous en arrivons

---

Le groupe a été coordonné par le professeur Francis Messner, directeur de recherche au Centre national de recherches scientifiques de l'université Strasbourg. M. Messner était assisté par Jean-François Husson, président du Centre de recherche en action publique, intégration et gouvernance (CRAIG) de Jambes (Belgique), et de Caroline Sägerser du Centre interdisciplinaire d'étude des religions et de la laïcité à l'Université libre de Bruxelles. Le secrétariat du groupe a été assuré par Eric Ghysseleinckx, conseiller et chef du Service des cultes et de la laïcité qui est attaché au Service public fédéral belge de la Justice.

Le groupe d'experts s'est réuni à Luxembourg pendant huit jours de travail au total entre mars et août 2012. Lors des auditions, les experts ont rencontré notamment les partis politiques représentés à la Chambre des députés, les administrations et ministères concernés, les communautés culturelles conventionnées ou non et les organisations de défense de la laïcité ou de promotion d'un humanisme athée ou agnostique.

Le groupe d'experts a présenté ce matin, en présence du ministre, son rapport aux membres de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle. Le ministre des Cultes a constaté que le rapport des experts retient que le système actuel doit être réformé. Il a souhaité que cette modification se fasse dans un sens de respect de l'égalité de traitement et du respect des droits de l'Homme.

François Biltgen a souligné que le rapport présenté ne constitue pas la fin d'un parcours mais une étape intermédiaire qui sert à lancer le débat et dans le public et à la Chambre des députés. En effet, le rapport a été transmis aux parties prenantes à l'étude. Celles-ci pourront présenter leurs observations et suggestions jusqu'au 25 novembre 2012.

Des débats plus complets, sous forme de séminaires, auront lieu avec les parties prenantes en décembre 2012 voire janvier 2013. Selon le ministre des Cultes, ces séminaires auront comme but de dégager les nouvelles pistes pour l'avenir. Dans ce contexte, le ministre Biltgen a aussi proposé à la Chambre des députés la tenue d'un débat de consultation sur le sujet des relations futures entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Luxembourg.

**Communiqué par le Département des cultes du ministère d'État**

<sup>6</sup> Motion déposée par M. Paul-Henri Meyers en date du 7 juin 2011 à l'occasion du débat d'orientation à la Chambre des Députés sur la future relation entre l'Etat et les cultes religieux

<sup>7</sup> Le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises est un décret impérial (n° 5777) qui remonte à la période française de l'histoire de notre pays. Le décret est resté en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, sans modification, depuis sa publication en 1810 au Bulletin des Lois (français) 303. Puisque le décret constitue un acte du pouvoir législatif français de l'époque, et fait depuis lors partie de l'ordonnement juridique luxembourgeois, la compétence pour le modifier revient au législateur luxembourgeois.

Le décret de 1809 a pour objet d'organiser le fonctionnement des fabriques des églises dont, aux termes de son article 1<sup>er</sup> l'établissement avait été ordonné par l'article 76 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Les fabriques des églises ne concernent que le seul culte catholique.

maintenant - quelque 215 ans après l'idée de la création des fabriques des églises - à une période où nous allons sortir des sentiers battus et où ce décret sera sujet à modification. Selon Monsieur le Ministre de l'Intérieur, il est entretemps incontesté de la part de toutes les personnes, s'étant tant soit peu consacrées à la problématique, que les fabriques des églises constituent en tant que telles des établissements publics, résultant du décret de 1809 - assimilable de par sa structure juridique à une loi - et que si l'on entend changer le fonctionnement de ces fabriques des églises ou les supprimer, on ne peut le faire que par le biais d'une loi (et non à travers une simple convention avec l'église catholique), chose par ailleurs confirmée par le Conseil d'Etat dans son avis du 10 décembre 2015 sur le projet de loi n°6824 portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises permettant désormais aux communes de ne plus devoir suppléer au déficit des fabriques des églises ainsi que de fournir un logement au curé.

Dans le cadre de l'élaboration du présent projet de loi, Monsieur le Ministre ne cache pas que les autorités du ministère de l'Intérieur se sont réunies, de longues heures durant, à de nombreuses reprises - une bonne douzaine de fois - avec les représentants de l'archevêché et qu'à cette occasion, un certain nombre de dispositions ont pu influencer sur le PL 7037, se révélant comme étant plus favorables à l'égard de l'Église catholique que prévues à l'origine dans les conventions. Aux dires de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, et à l'instar des trois conventions conclues précédemment - en janvier 2015 - avec l'Église catholique, l'enjeu de l'élaboration du PL 7037 fut de mener à bien les négociations entamées avec l'Église catholique, ceci dans un climat consensuel de sérénité et de respect mutuel. Et d'après lui, cela valait la chandelle.

Quels sont maintenant les deux éléments centraux du PL 7037 et les principaux défis qu'il est censé relever ?

Tout d'abord - et là encore personne n'est allé jusqu'à le contester -, le principal défi consiste à clarifier une fois pour toutes à qui échoit la propriété des différents édifices religieux du culte catholique. Ce qui, d'après Monsieur le Ministre de l'Intérieur, n'est pas une mince affaire, étant donné qu'il existe un certain nombre d'édifices se trouvant clairement soit entre les mains de la fabrique d'église compétente, soit entre celles de la commune sur le territoire de laquelle est sis l'édifice (dans ce cas, le titre de propriété de l'édifice correspondant ne saurait être mis en doute), tandis que pour d'autres édifices - et il s'agit de la plupart des bâtisses recensées - il est impossible, du moins à l'heure qu'il est, d'en identifier clairement le propriétaire. Les choses étant ce qu'elles sont, et aucun texte de loi ne saurait y remédier, il s'agit dans les cas précis où aucun titre de propriété ne peut être déterminé d'avoir la ferme volonté d'aller de l'avant et de défricher un terrain non encore connu jusqu'à présent.

---

À chaque paroisse reconnue par l'État est attachée une fabrique d'église, en vue d'assurer dans cette paroisse les moyens matériels pour l'exercice du culte. À certaines chapelles, qui ne sont pas des églises paroissiales, sont également attachées des fabriques, créées par des dispositions spéciales.

Les missions des fabriques des églises sont énoncées à l'article 1<sup>er</sup> du décret comme suit : elles « sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples ; d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin, d'assurer cet exercice, et le maintien de sa dignité, dans les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir ».

Les fabriques des églises possèdent la personnalité juridique. Aux termes du décret, elles sont placées sous la double tutelle administrative, d'une part, de l'autorité étatique et, d'autre part, de l'évêque diocésain. Aux termes de la loi communale, elles sont en plus, sur certains points, soumises à la surveillance administrative des autorités communales. La jurisprudence du Comité du contentieux du Conseil d'État les qualifie d'établissements publics.

Pour faire face à ses missions, une fabrique d'église dispose essentiellement des revenus des biens meubles ou immeubles dont elle est propriétaire, du produit des quêtes pour les frais du culte ainsi que des oblations qui lui sont faites. Au cas où l'insuffisance des revenus d'une fabrique d'église ne lui permettrait pas de faire face aux dépenses que l'article 37 du décret met à sa charge, elle peut demander des subsides à la commune, laquelle est tenue, en vertu de l'article 92 du décret, de suppléer, sur les fonds communaux, à cette insuffisance, dès lors que celle-ci est constatée dans les formes prévues par le décret. Les communes sont encore tenues, en vertu de l'article 92 du décret, de pourvoir au logement du curé et de supporter les frais des grosses réparations aux édifices consacrés au culte.

D'après Monsieur le Ministre, l'intention initiale de l'Église catholique (période pré-conventions) fut de ne plus disposer, pour son compte propre, que de 35 églises à travers tout le pays, mais de pouvoir bénéficier à cette fin de l'intégralité des avoirs des 285 fabriques des églises existantes en foi de quoi elle pourrait garantir un fonctionnement et une conservation sans fard desdits édifices. Cependant, juste avant la signature en date du 26 janvier 2015 des conventions évoquées ci-haut, les responsables de l'Église catholique changèrent d'opinion pour alors réclamer 60 églises (au lieu des 35 évoquées initialement), puis peu de temps après 105 (c'est-à-dire une église par commune) pour finalement aboutir à un nombre d'environ 120 (disposer d'une seule église sur l'ensemble du territoire de la Ville de Luxembourg étant devenu rédhibitoire entretemps). Pour couronner le tout, les autorités du culte catholique - à un moment donné - ont même été jusqu'à affirmer qu'elles ne savaient plus très bien et ne voulaient plus se prononcer sur le nombre d'édifices religieux qui devraient être mis à leur disposition et qu'il fallait dès lors s'engager sur une autre voie afin de trouver une solution à ce problème.

Après l'épisode décrit ci-avant, un accord a finalement pu être trouvé entre les parties prenantes dans le sens où, sur un plan local, il incombera dorénavant aux fabriques des églises et aux communes de prendre la décision dans quel giron (dans le giron de l'Église catholique ou dans le giron de la commune) est censé passer chaque édifice en question.

Il s'agira donc maintenant de trancher sur le titre de propriété de chaque édifice religieux qui se trouve sur le territoire grand-ducal et de déterminer s'il est versé au futur fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, créé par le présent projet de loi, ou s'il revient à la mairie sur le territoire duquel est sis l'édifice. Celui qui sera désigné comme propriétaire de l'édifice (fonds ou mairie) devra à l'avenir aussi prendre en charge tous les coûts de fonctionnement et d'entretien relevant de celui-ci.

Autre élément très important du PL 7037 : les édifices religieux détenus par les fabriques des églises seront affectés au fonds, mis sur les fonds baptismaux par le présent projet de loi et géré par les soins de l'Église catholique, qui se verra doté des moyens financiers nécessaires pour garantir la bonne conservation des édifices qui en font partie.

En soi, il y a lieu de distinguer, selon Monsieur le Ministre de l'Intérieur, en tout et pour tout entre quatre cas de figure :

- la mairie et la fabrique des églises concernée s'entendent sur qui est propriétaire de l'édifice en question ; ce dernier sera alors affecté, soit au fonds, soit à la mairie (c'est-à-dire là où les deux protagonistes l'auront décidé d'un commun accord) ;
- la mairie et la fabrique des églises concernée n'arrivent pas à s'accorder sur qui est propriétaire de l'édifice en question ; ce dernier sera alors en principe affecté au fonds ;
- la mairie et la fabrique des églises concernée n'arrivent pas à s'accorder sur qui est propriétaire de l'édifice en question, la fabrique des églises détenant cependant un titre de propriété. Dans ce cas, l'édifice en question sera affecté au fonds ;
- la mairie dispose d'un titre de propriété en relation avec l'édifice en question et désire absolument en rester propriétaire. Dans ce cas, il est prévu que l'édifice reste dans le giron de la mairie. Si par après, les édiles locaux venaient à demander une désaffectation de celui-ci, alors l'Église catholique, de par la convention signée en date du 26 janvier 2015 avec l'État du Grand-Duché de Luxembourg, serait contrainte d'y consentir.

Étant donné que ce dernier cas de figure est cependant susceptible, à certains endroits, de poser un gros problème à l'Église catholique (eu égard notamment à l'emplacement de l'édifice en question), Monsieur le Ministre de l'Intérieur attire l'attention des députés de la commission sur le fait que, contrairement à la teneur de la convention signée, le PL 7037 innove en créant une annexe III, réservée à un certain nombre d'églises, qui bien qu'appartenant à des mairies bien déterminées, ne sauraient être désaffectées par celles-ci

sans un consentement préalable de l'Église catholique. Dans ce cas de figure bien précis, il est cependant prévu que la mairie, propriétaire en l'occurrence de l'édifice, puisse exiger du futur fonds dédié à la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique de prendre à son compte ledit édifice à des conditions bien précises édictées dans le PL 7037.

En résumé et aux dires de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, le PL 7037 institue donc bel et bien une :

- annexe II, dans laquelle figureront tous les édifices dont les communes sont propriétaires et en droit de procéder à une désaffectation de l'édifice, moyennant cependant une procédure bien déterminée à suivre avec avis de l'archevêché ; ainsi qu'une
- annexe III, comportant tous les édifices qui, bien qu'appartenant à une mairie déterminée, ne sauraient être désaffectés sans un consentement préalable de l'Église catholique.

À signaler aussi, selon Monsieur le Ministre, que quel que soit le propriétaire d'un édifice religieux suite à l'instauration du présent projet de loi (le fonds ou une commune), la dignité du lieu où est sis l'édifice ordonne que celui-ci soit conservé dans un bon d'état.

Par ailleurs, il est également prévu qu'après la mise en vigueur de la présente loi, il soit toujours possible de procéder à un transfert du droit de propriété d'un édifice religieux. Ainsi, une mairie, propriétaire d'un édifice, peut toujours le léguer au fonds institué par le PL 7037 ou même le vendre à celui-ci si les deux parties arrivent à s'entendre sur le prix. A contrario, le fonds, désireux de se séparer d'un édifice ne répondant plus à aucune vocation culturelle, peut à tout moment proposer celui-ci à la mairie sur le territoire de laquelle il est sis ou à l'Etat qui bénéficieront, si jamais un tel cas se pose, d'un droit de préemption. Si à ce moment-là, les pouvoirs publics n'en voulaient pas, l'Église catholique pourrait alors toujours décider d'une autre affectation pour l'édifice en question.

## **Débat**

Le débat, suite à la présentation du PL 7037 par Monsieur le Ministre de l'Intérieur, démarre par une intervention d'une représentante du DP. Elle salue le fait que la date du 1<sup>er</sup> octobre 2016 - date présentée dans certains médias et apparemment aussi par le ministère de l'Intérieur comme date fatidique à laquelle toutes les autorités communales et fabriques des églises à travers le pays devront avoir tranché d'éventuels litiges en relation avec les titres de propriété des édifices religieux -, suspendue telle qu'une épée de Damoclès au-dessus des têtes des parties prenantes, ne soit plus d'actualité et juridiquement contraignante. Par ailleurs, elle précise que dans le cas de la Ville de Luxembourg - on compte sur son territoire 19 fabriques des églises pour 23 édifices en tout -, tous les édifices appartiennent à la commune à part la chapelle du Glacis et une petite chapelle au Kirchberg. A ses yeux, ce qui importe maintenant, c'est que l'Église catholique arrête de façon définitive le nombre d'édifices qu'elle souhaite ou non voir figurer sur l'annexe III. Au risque que cela prenne encore un peu de temps - il s'agit en l'occurrence d'une discussion à mener entre l'Archevêché et les différentes fabriques des églises -, il vaut mieux pour tout le monde que cela se fasse dans la sérénité et le consensus que dans la précipitation qui ne servira personne.

Monsieur le Ministre de l'Intérieur, souhaitant réagir à cette intervention, tient à préciser la raison pour laquelle la date du 1<sup>er</sup> octobre a été mise en avant. Tout simplement parce qu'une disposition dans le PL 7037 - à l'instar de ce qui est marqué dans la convention - stipule qu'il sera tenu compte des seuls accords trouvés entre les fabriques des églises et les communes avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Après la circulaire d'avril 2015, il fallait donc, par l'intermédiaire d'une nouvelle date - en l'occurrence celle du 1<sup>er</sup> octobre 2016 -, envoyer à nouveau un signal aux communes pour leur signifier de bien vouloir respecter, dans la

mesure du possible, le timing sur lequel les parties s'étaient entendues dans la convention. Nonobstant ce qui précède, il sera bien entendu possible, aux dires de Monsieur le Ministre, de clarifier encore après le 1<sup>er</sup> octobre qui est propriétaire de quel édifice et de trouver des arrangements en ce sens. Il déclare qu'il est dans l'intérêt de toutes les communes, disposant de titres de propriété, de les signaler au plus vite aux autorités compétentes afin de permettre à la Chambre des Députés ainsi qu'au Conseil d'Etat, sur la base des annexes complétées, d'avoir un aperçu de qui est propriétaire de quoi. Monsieur le Ministre ajoute que dès lors, il s'avère faux de prétendre qu'il ne disposait pas de la base légale nécessaire pour ce faire, étant donné que par le biais de la circulaire envoyée aux communes dans laquelle figurait la date du 1<sup>er</sup> octobre, il voulait juste attirer l'attention de celles-ci sur le fait que dans un projet de loi, actuellement en voie d'examen à la Chambre, il est stipulé qu'il sera tenu compte de tous les accords trouvés avant le 31 décembre 2016 (1<sup>er</sup> janvier 2017) et qu'à partir de cette date, ceux-ci seront d'application. Et de rajouter qu'il est évident qu'après cette date, là où aucun accord n'a pu être trouvé, la loi produira ses effets, c'est-à-dire qu'à partir de ce moment-là, il n'appartiendra plus au niveau local (communes et fabriques des églises) de s'accorder sur les titres de propriété, mais que les autres mécanismes prévus dans la loi joueront dès lors. En d'autres mots : tous les édifices pour lesquels il s'est avéré impossible de déterminer le propriétaire ou pour lesquels aucun accord n'a pu être trouvé quant à l'attribution de la propriété seront alors automatiquement versés au fonds de gestion des édifices religieux, instauré par le PL 7037. Quant à l'annexe III, Monsieur le Ministre tient à préciser que dans le cadre des tractations actuelles menées avec les instances de l'Église catholique, cette annexe ne saurait servir et être complétée qu'à partir du moment où l'Archevêché saura pertinemment lesquels de ses édifices sont censés figurer sur l'annexe II. Quid de l'utilité de mentionner sur l'annexe III des édifices dont le fonds figurera comme propriétaire par après ?

L'opposition parlementaire, par le biais d'une représentante du CSV, citant directement certains passages de la circulaire envoyée aux autorités communales, ne dit pas partager l'interprétation que Monsieur le Ministre vient de faire de celle-ci, notamment pour ce qui est de la fameuse date du 1<sup>er</sup> octobre qu'elle contient. Pour preuve, elle fait allusion au désarroi généralisé que ladite circulaire aurait causé auprès de nombreux élus locaux.

Monsieur le Ministre répète alors qu'aussi bien la circulaire que la date qu'elle comprend ne lui paraissent pas donner lieu à ambiguïté. Et de rappeler encore une fois que si jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2016 aucun signe n'émane d'une commune sur le territoire de laquelle est sis un édifice religieux revient à supposer que celle-ci ne dispose d'aucun titre de propriété à son égard, que ledit édifice sera en conséquence inscrit sur l'annexe II et enrichira donc à l'avenir le fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique. Ce qui n'empêchera pas que l'annexe II puisse faire l'objet de corrections ultérieures si jamais il s'avère que le propriétaire d'un édifice y figurant a pu être clairement identifié. Pour le 1<sup>er</sup> octobre 2016 en tout cas, le ministère de l'Intérieur compte établir une première version de l'annexe II à destination de la Chambre des Députés pour que celle-ci puisse travailler dessus. In fine, ce sera à la Chambre des Députés et non à une circulaire de trancher par la voie législative sur l'attribution de la propriété d'un édifice. Toutefois, pour donner satisfaction aux communes dans leurs négociations avec les fabriques des églises afférentes, il est crucial que celles-ci informent le ministère dans les meilleurs délais des résultats afin que celui-ci puisse compléter les annexes et les mettre le plus rapidement possible à la disposition de la Chambre.

C'est alors au tour d'un autre représentant CSV de critiquer virulemment Monsieur le Ministre de l'Intérieur dans sa façon de procéder. Déclarant que la circulaire de Monsieur le Ministre est dénuée de toute base légale, il ajoute qu'une circulaire ne lie que celui qui l'écrit, ni plus ni moins. À l'image du directeur de l'Administration des Contributions directes qui, du jour au lendemain, par voie de circulaire, ne peut pas à sa guise décider d'une augmentation ou d'une diminution des impôts, mais peut seulement préciser comment son administration

est censée appliquer un texte de loi. Dans sa circulaire, il aurait suffi à Monsieur le Ministre de l'Intérieur d'écrire « en vue de faciliter les travaux législatifs, les communes sont invitées à faire parvenir pour le 1<sup>er</sup> octobre au plus tard ... » sans prévoir de sanction en cas de non-respect de celle-ci. Dans le cas ci-présent, la circulaire est à interpréter comme quoi une commune qui, jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2016, a omis de signaler au ministère de l'Intérieur qu'elle est propriétaire d'un édifice religieux sis sur son territoire, verra celui-ci être cédé automatiquement au fonds de gestion des édifices religieux, instauré par le PL 7037. Le représentant CSV ajoute que si Monsieur le Ministre se trouvait maintenant à même de rectifier le tir, c'est-à-dire de modifier les termes de sa circulaire pour qu'elle devienne compréhensible au lieu de porter à confusion, cela ne ferait que l'honorer.

Sur ce, Monsieur le Ministre de l'Intérieur réagit en déclarant qu'en sa qualité, il est de son plein droit de signifier à tout moment aux communes qu'un projet de loi, les impactant directement, se trouve en voie d'élaboration législative. De même, il croit savoir qu'il se trouve parfaitement dans son rôle quand il essaie, par voie de circulaire, d'attirer l'attention de toutes les autorités communales du pays au fait qu'elles disposent d'une occasion unique pour faire influencer leur volonté dans un texte de loi. Dans ladite circulaire, il est, aux yeux de Monsieur le Ministre, clairement indiqué que si une commune ne se trouve pas en mesure de présenter de titre de propriété adéquat en relation avec un édifice religieux se trouvant sur son territoire, alors il est prévu, de par le présent texte de loi, que celui-ci soit alors cédé au futur fonds de gestion des édifices religieux. L'édifice en question sera alors mis sur l'annexe II, marqué de la mention « propriété : fonds. ». Si la commune veut éviter que cela se passe de cette façon, il est dans son intérêt de mettre en branle au plus vite tous les mécanismes de recherche imaginables pour retrouver le titre de propriété dont elle suppose disposer, mais qu'elle a été incapable de présenter jusqu'à présent (apparemment, pas mal de communes sont sûres d'être les propriétaires d'un certain nombre d'édifices, mais non pas su jusqu'à présent retrouver les titres de propriété y relatifs). D'où la nécessité impérieuse de disposer dans les meilleurs délais d'un relevé pouvant certifier de la propriété des quelque 500 édifices qui sont concernés. C'est cela précisément le but de l'annexe II dont le Ministre voulait déjà présenter une première version dès octobre 2016 à la Chambre des Députés, à savoir de combien d'édifices les communes disposeront à l'avenir et combien d'entre eux relèveront de la propriété du fonds. Et à Monsieur le Ministre de mettre l'accent sur l'importance de cette démarche, notamment dans la perspective de l'établissement de l'annexe III. Par ailleurs, il tient à ajouter que la présente circulaire ne constitue pas quelque chose de fondamentalement nouveau, étant donné que ses services avaient déjà publié une première circulaire en avril 2015 à l'adresse des communes les invitant à vérifier le plus tôt possible si elles sont propriétaires ou non des édifices les concernant.

Un représentant de l'ADR soulève la question de savoir si la Chambre des Députés, par voie législative, est à même de pouvoir attribuer la propriété d'un édifice religieux à une quelconque partie alors que jusqu'à présent, personne n'a été en mesure de déterminer si cet édifice relevait de l'Église catholique ou de la commune sur le territoire de laquelle il se trouve. Autre question qui se pose à ses yeux : est-ce que Monsieur le Ministre de l'Intérieur, avant de s'engager dans les négociations aboutissant à la convention signée en date du 26 janvier 2015 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique, s'était bien assuré que l'archevêque du Luxembourg était en droit d'y représenter les fabriques des églises ?

Concernant la réponse à la deuxième question posée par le représentant de l'ADR, Monsieur le Ministre lui répond que tel n'a pas été le cas et que sa démarche s'est résumée à ce que la Chambre des Députés, par le biais de la motion de 2011, lui avait enjoint de faire, à savoir réformer le décret de 1809 par lequel sont liées les communautés religieuses du pays.

Pour ce qui est de la première question soulevée par le représentant de l'ADR, Monsieur le Ministre y répond par une contre-question : si pas le législateur, quelle autre instance dans ce pays est en mesure de décider de l'attribution de la propriété d'un édifice ? A partir de sa mise en vigueur, le PL 7037 prévoit expressément que toute commune ne disposant pas à l'heure actuelle d'un titre de propriété, mais le retrouvant par après, disposera d'un intervalle de temps de 10 ans pour régulariser la situation de l'édifice en faisant l'objet. Par ailleurs, il est également stipulé dans le projet de loi que l'édifice religieux appartenant à un tiers (c'est-à-dire ni à la fabrique des églises ni à la commune sur le territoire de laquelle il est sis) ne sera pas impacté par le présent texte.

Étant donné la confusion ambiante régnant autour de la fameuse date-butoir du 1<sup>er</sup> octobre 2016 indiquée dans la circulaire de Monsieur le Ministre, un troisième représentant CSV aimerait que ce dernier écrive encore une fois à toutes les communes du pays afin qu'il soit mis un terme définitif à tout malentendu potentiel ayant pu résulter de la circulaire. Les archives des communes étant ce qu'elles sont et les 2 guerres mondiales du 20<sup>e</sup> siècle n'ayant pas arrangé les choses, le représentant CSV prévient le Ministre qu'un certain nombre de communes éprouveront beaucoup de mal à retrouver les droits de propriété des édifices se situant sur leur territoire.

Finalement, un quatrième représentant CSV pose la question de savoir si tout ce qui se trouve sur le territoire d'une commune - territoire dûment enregistré en tant que tel dans le cadastre et certifiant qu'il appartient à la commune - ne relève pas d'office de la propriété communale ? Monsieur le Ministre lui rétorque que tel ne saurait être le cas, l'inscription dans un cadastre pouvant au mieux constituer une indication de qui pourrait être le propriétaire, mais nullement une preuve.

Luxembourg, le 14 novembre 2016

Le Secrétaire-administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Claude Haagen

Le Secrétaire-administrateur,  
Jean-Paul Bever