

CONSEIL D'ÉTAT

=====
N^{os} CE : 51.303, 51.305 à 51.308, 51.304

N^{os} dossiers parl. : 6869 à 6874

I. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église catholique, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition d'immeubles affectés à l'exercice du culte 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**

II. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la communauté israélite du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte israélite, conférant la personnalité juridique au Consistoire israélite et portant 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 du Luxembourg, d'autre part

III. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église anglicane du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte anglican, conférant la personnalité juridique à ladite Église et portant 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

IV. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église orthodoxe au Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte orthodoxe, conférant la personnalité juridique aux églises orthodoxes et portant 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 auxdites Églises

V. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église protestante du Luxembourg et à l'Église protestante réformée du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte protestant, conférant la personnalité juridique aux églises protestantes et portant 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, d'une part, et 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

VI. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte musulman et conférant la personnalité juridique à l'Assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg

Avis complémentaire du Conseil d'État

(21 juin 2016)

Par dépêche du 11 mai 2016, le Président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'État une série d'amendements aux projets de loi sous rubrique qui avaient fait l'objet d'un avis du Conseil d'État le 23 février 2016.

Aux textes des amendements étaient joints des commentaires et les textes coordonnés reprenant les amendements parlementaires proposés, en caractères gras et italiques, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire compétente a fait siennes, en caractères soulignés.

Observations préliminaires

Le Conseil d'État note qu'il a été suivi sur une très grande partie des observations qu'il a faites dans son avis du 23 février 2016 et sur lesquelles il ne reviendra plus dans le présent avis.

Il prend encore acte de la précision insérée dans les six projets de loi indiquant que le soutien financier annuel est versé aux bénéficiaires « sous réserve du respect de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ».

Examen des amendements

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

I. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église catholique, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition d'immeubles affectés à l'exercice du culte 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**

Amendement 1 concernant l'intitulé

Cet amendement ajuste l'intitulé sur le contenu de la loi et, ce faisant, suit une suggestion du Conseil d'État. Il n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

Amendement 2 concernant l'article 3

Par cet amendement, la référence à l'Église catholique du Luxembourg est remplacée par une référence à l'Archevêché qui est le bénéficiaire du soutien financier annuel et qui doit respecter l'ordre public luxembourgeois ainsi que les droits de l'homme garantis par la Constitution et les normes internationales ayant force légale au Luxembourg. Cet amendement suit une suggestion du Conseil d'État et n'appelle pas d'observation additionnelle de la part de celui-ci.

Amendement 3 concernant l'article 4

L'amendement 3 a pour objet de modifier l'article 4 du projet de loi initial pour donner à la disposition fiscale qu'il contient la teneur suivante : « Toute mutation immobilière en faveur de l'Archevêché dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique est exempte des droits de timbre, des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès et des droits de transcription ».

L'exemption fiscale contenue dans la disposition initiale ne visait que les seules mutations immobilières « à titre onéreux pour l'exercice du culte catholique par l'Archevêché ». La nouvelle disposition vise toutes les mutations immobilières en faveur de l'Archevêché, qu'elles soient à titre onéreux ou à titre gratuit (donations, legs), à condition qu'elles soient effectuées « dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique ».

La nouvelle disposition, dans la mesure où elle vise les libéralités, doit être lue sur l'arrière-fond de l'article 23 de la loi modifiée du 7 août 1920 portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession etc., dont l'alinéa 1^{er} contient déjà une disposition spéciale en faveur de certaines personnes morales cultuelles, et dont la teneur est la suivante : « Les droits de succession et de mutation sur les legs et les donations en faveur (...) des personnes morales constituées dans le cadre de l'un des cultes reconnus aux termes d'une convention conclue avec le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sont fixés à 4%. ».

Le Conseil d'État note que le nouvel article 4 du projet de loi sous revue introduit dans la législation relative aux droits de succession une exemption dérogatoire au droit commun, en ce qui concerne certaines mutations immobilières. Toutes les libéralités mobilières de même que les mutations immobilières qui ne sont pas « dans l'intérêt de l'exercice du culte » ne bénéficient pas de ladite exemption.

Le Conseil d'État s'interroge sur les critères sur lesquels l'Administration de l'enregistrement et des domaines se fondera pour déterminer si une mutation immobilière est ou n'est pas « dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique ». Dans cet ordre d'idées, il se demande encore si, en vertu du principe de la séparation entre les Églises et l'État, et à défaut de critères légaux, il appartient à l'administration publique de déterminer quand un acte, normalement passible de droits de timbre, d'enregistrement, de succession ou de mutation, est fait « dans l'intérêt de l'exercice du culte » et pourra, par conséquent, être passé en exemption de ces droits.

Ces observations s'appliquent également aux articles correspondants des autres projets de loi sous avis.

II. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la communauté israélite du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte israélite, conférant la personnalité juridique au Consistoire israélite et portant 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 du Luxembourg, d'autre part

Amendement 1 concernant l'intitulé

Dans l'intitulé, il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

Amendement 2 concernant l'article 5

Les observations du Conseil d'État relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi sous I s'appliquent également à l'amendement sous avis.

III. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église anglicane du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte anglican, conférant la personnalité juridique à ladite Église et portant 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

Amendement 1 concernant l'intitulé

Dans l'intitulé, il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

Amendement 2 concernant l'article 5

Les observations du Conseil d'État relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi sous I s'appliquent également à l'amendement sous avis.

IV. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église orthodoxe au Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte orthodoxe, conférant la personnalité juridique aux églises orthodoxes et portant 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 auxdites Églises

Amendement 1 concernant l'intitulé

Dans l'intitulé, il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

Amendement 2 concernant l'article 2

Cet amendement a comme but de tenir compte d'une opposition formelle du Conseil d'État suite à la suppression, non intentionnée, par l'article 8 du projet de loi initial, de la personnalité juridique des communautés orthodoxes hellénique, roumaine et serbe. Comme tel est le cas pour le Consistoire israélite ou encore l'Église anglicane du Luxembourg, ces personnalités juridiques peuvent donc être considérées comme constituant la simple continuation de la personnalité juridique dont ces communautés disposaient déjà antérieurement. Par ailleurs, cet article attribue également la personnalité juridique à la communauté orthodoxe russe. Le Conseil d'État est donc en mesure de lever son opposition formelle émise à l'égard de l'article 2 tout en souhaitant faire remarquer ce qui suit.

Même si l'article sous avis ne se distingue pas par sa clarté et sa précision juridique, il attribue la personnalité juridique à la fois à l'entité « administrative » qu'est l'Église orthodoxe, et aux communautés orthodoxes qu'elle regroupe. En outre, à la fois l'Église orthodoxe et les communautés précitées regroupées au sein de celle-ci sont représentées par le Métropolitain-Archevêque de Belgique, Exarque des Pays-Bas et du Luxembourg, relevant du Patriarcat Œcuménique de Constantinople. Le Conseil d'État s'interroge si une telle constellation, où une même personne en représente cinq autres, dont les intérêts peuvent être divergents, et où cette personne constitue à la fois l'entité administrative qui distribue le soutien financier annuel et représente les quatre bénéficiaires finaux de ce soutien, n'est pas susceptible d'être source de conflits d'intérêts.

Amendement 3 concernant l'article 4

Cet amendement, qui précise le sujet de l'obligation de respecter les droits de l'homme garantis par la Constitution et les normes internationales ayant force légale au Luxembourg, rencontre l'approbation du Conseil d'État.

Amendement 4 concernant l'article 5

Les observations du Conseil d'État relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi sous I s'appliquent également à l'amendement sous avis.

V. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église protestante du Luxembourg et à l'Église protestante réformée du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte protestant, conférant la personnalité juridique aux églises protestantes et portant 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, d'une part, et 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

Amendement 1 concernant l'intitulé

Dans l'intitulé, il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

Amendements 2 concernant l'article 1^{er} et 3 concernant l'article 2

Les amendements sous avis visent à préciser quel est le destinataire du soutien financier annuel. Ainsi, suite à l'amendement 2, l'article 1^{er} indique qu'il s'agit du Consistoire « administratif » de l'Église protestante du Luxembourg. Par ailleurs, l'article 2, modifié par l'amendement 3, dispose que le Consistoire « administratif » regroupe les Églises protestantes établies sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, aux fins de

l'application de la loi en projet. Le Conseil d'État peut marquer son accord à la nouvelle formulation des articles 1^{er} et 2, tout en remarquant que, contrairement à ce qu'indique le commentaire de l'amendement 3 sous avis, le consistoire précité n'a pas pour unique vocation d'être l'interlocuteur du Gouvernement pour les questions administratives et financières de la Convention, mais il est bien le bénéficiaire du soutien financier annuel qu'il distribuera alors aux Églises protestantes représentées en son sein.

Par ailleurs, étant donné que l'article 3 dispose désormais que « les consistoires de l'Église protestante et de l'Église protestante réformée constituent des personnes juridiques de droit public » et que ces personnalités juridiques respectives peuvent alors être considérées comme constituant la simple continuation de la personnalité juridique dont ces consistoires disposaient déjà antérieurement, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle à l'égard de l'article 2 émise dans son avis du 23 février 2016.

Amendements 4 et 5 concernant les articles 3 et 4

Sans observation.

Amendement 6 concernant l'article 5

Les observations du Conseil d'État relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi sous I s'appliquent également à l'amendement sous avis.

VI. Projet de loi

réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'immeubles affectés à l'exercice du culte musulman et conférant la personnalité juridique à l'Assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg

Amendement 1 concernant l'intitulé

Dans l'intitulé, il y a lieu d'ajouter les mots « d'acquisition » pour préciser que les exemptions vaudront en matière d'acquisition d'immeubles.

Amendement 2 concernant l'article 5

Les observations du Conseil d'État relatives à l'amendement 3 concernant l'article 4 du projet de loi sous I s'appliquent également à l'amendement sous avis.

Observations d'ordre légistique

Ad IV

Dans l'intitulé du projet de loi ainsi qu'aux articles 2, 3 et 5, il convient d'écrire « Églises orthodoxes » avec une majuscule.

Ad V

Dans l'intitulé du projet de loi et à l'article 2, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « Églises protestantes » avec une majuscule. Les termes « d'une part », introduits par voie d'amendement, sont à omettre comme faisant double emploi, puisque ceux qui font le pendant des termes « d'autre part » y figurent déjà.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 juin 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes