

Projet de loi

- 1) portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur la libération des communes des charges en matière de financement des activités des cultes,**
- 2) modifiant**
 - a) l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,**
 - b) l'article 30^{ter} 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 du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales,**
 - e) le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises**

Avis complémentaire du Conseil d'État

(5 décembre 2017)

Par dépêche du 16 août 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a fait parvenir au Conseil d'État une série de dix-sept amendements qui se rapportent aux dispositions du projet de loi initial et au contenu de l'annexe I. À cette dépêche étaient joints un commentaire relatif aux amendements comprenant des considérations générales et un commentaire justificatif pour chaque amendement prévu, ainsi qu'un texte coordonné de la loi en projet intégrant les amendements proposés.

Par dépêche du 10 novembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a transmis au Conseil d'État les listes devant être annexées au projet de loi comme nouvelles annexes II et III, conformément aux amendements 16 et 17 transmis au Conseil d'État par la dépêche précitée du 16 août 2017.

Par dépêche du 16 novembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a transmis au Conseil d'État une nouvelle liste dénommée annexe III, destinée à remplacer la liste également dénommée annexe III, transmise au Conseil d'État par la dépêche précitée du 10 novembre 2017.

Considérations générales

Le Conseil d'État note que les observations assorties d'oppositions formelles, exprimées dans son avis du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi sous rubrique, ont été suivies par les auteurs, sans exception. Toutes les oppositions formelles peuvent dès lors être levées.

Les observations ou interrogations, non assorties d'une opposition formelle, ont été suivies dans une large mesure.

Le Conseil d'État constate toutefois que les auteurs ont décidé de ne pas tenir compte des suggestions proposées par le Conseil d'État à l'endroit des articles 2, alinéa 2, 6 (article 7 du projet de loi initial), 8 (article 9 du projet de loi initial), 12 (article 13 du projet de loi initial), 19 (article 21 du projet de loi initial) et 21 (article 22 du projet de loi initial).

L'alinéa 4 de l'article 2 est resté inchangé. À la lecture du projet de loi amendé se pose toutefois la question du maintien de cet alinéa. Pour le Conseil d'État, il est devenu superfétatoire par le fait que le Fonds est créé par l'effet de la loi en projet et que l'hypothèse selon laquelle l'Archevêché doit gérer les biens revenant au Fonds avant la création formelle de celui-ci est écartée. Il propose dès lors de l'omettre.

À l'article 9 du projet de loi (article 10 du projet de loi initial), les auteurs ont suivi la suggestion, exprimée par le Conseil d'État, de remplacer le concept de « dissolution » par celui de « suppression ». Ils n'ont cependant pas repris une autre suggestion, consistant à remplacer le terme « instituées » par le terme « régies ». Il n'existe pas de doute que les fabriques d'église, attachées aux paroisses qui existaient au moment de l'entrée en vigueur du décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, sont à considérer comme des fabriques « instituées par » ce décret. Mais, les fabriques d'églises créées en vertu de lois spéciales, postérieurement à l'entrée en vigueur dudit décret, ne peuvent pas être considérées comme étant « instituées par » le décret, même si elles sont régies par les dispositions de celui-ci. Afin d'éviter tout flou juridique concernant le champ d'application de l'article 9 du projet de loi (article 10 du projet de loi initial), le Conseil d'État demande de conférer à cet article le libellé suivant :

« **Art. 9.** Les fabriques d'église régies par le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises sont supprimées ».

Les auteurs n'ont pas répondu à la question du Conseil d'État en rapport avec le recours au verbe « pouvoir » figurant à l'alinéa 2 de l'article 14 (article 15 du projet de loi initial). Dès lors, selon la lecture du Conseil d'État, les communes peuvent, le cas échéant, décider de ne pas conclure une convention après l'entrée en vigueur de la loi en projet et laisser subsister un *statu quo*, révisable à tout moment.

À l'endroit de l'article 17 (article 19 du projet de loi initial), il y a lieu d'omettre le renvoi à l'article 10, paragraphe 3, dans la mesure où l'article 10 (article 11 du projet de loi initial) n'est plus subdivisé en paragraphes et où par ailleurs son application n'est plus susceptible de créer des charges.

En ce qui concerne finalement la demande, exprimée à l'endroit de l'article 22 du projet de loi (article 23 du projet de loi initial), de procéder à

l'abrogation formelle de toutes les lois spéciales en vertu desquelles des paroisses ont été créées postérieurement à l'entrée en vigueur du décret précité du 30 décembre 1809, le Conseil d'État note que les auteurs ont pris position dans les considérations générales des amendements. Il peut accepter l'argumentation avancée.

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement 1 a pour objet de modifier l'intitulé de la loi en projet.

Dans son avis du 14 juillet 2017, le Conseil d'État avait noté que, selon le libellé de l'article 19 du projet de loi (article 17 selon le texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis), il serait dorénavant interdit aux communes de supporter des charges en relation avec l'exercice des cultes.

Le Conseil d'État avait dès lors insisté à faire figurer cette interdiction générale à l'égard de tous les cultes dans l'intitulé du projet de loi, le libellé initial ayant exclusivement visé la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique.

Les auteurs de l'amendement ne se sont toutefois pas inspirés de la proposition du Conseil d'État dans la mesure où l'intitulé proposé fait état de la « libération » des communes des charges en matière de financement des activités des cultes. Le terme « libération » se définit comme l'action de rendre libre¹ et aussi comme « la décharge d'une servitude, d'une obligation ou la délivrance d'une sujétion ». Or, dans la mesure où une telle charge, obligation ou servitude, n'a jamais existé à l'égard des cultes autres que le culte catholique et où toute obligation à l'égard de ce dernier culte fut déjà largement abolie par la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, le terme « libération » est inapproprié. À cela s'ajoute que le recours à ce terme ne tient pas compte de la situation légale créée, les communes n'étant pas libérées d'une obligation – ce qui laisserait subsister leur liberté de financer un ou plusieurs cultes – mais se voient interdire, par l'effet de la loi, tout financement des activités des cultes.

Le Conseil d'État demande dès lors de retenir le libellé qu'il avait proposé dans son avis du 14 juillet 2017.

Amendement 2

L'amendement 2 a pour objet d'apporter des modifications à l'article 2, alinéa 1^{er} et alinéa 2, points 1^o et 2^o, de la loi en projet.

Il répond à une suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 à l'endroit de l'article 10 du projet de loi initial et n'appelle pas d'observation.

¹ « Le Grand Robert de la langue française », tome 4, 2^e édition, Paris, 2001, p. 785.

Amendement 3

L'amendement 3 a pour objet de conférer un nouveau libellé à l'article 5 du projet de loi initial (article 4 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Le nouveau libellé reprend, dans une large mesure, le texte proposé par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 pour l'article 5 du projet de loi initial. Il n'appelle pas d'observation, sauf que le Conseil d'État propose de remplacer, au dernier alinéa, l'expression « objets immobiliers » par l'expression « biens immobiliers ».

Amendement 4

L'amendement 4 a pour objet d'apporter des modifications à l'article 7 du projet de loi initial (article 6 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis). Il tend à supprimer le début de la première phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, jugé sans valeur normative par les auteurs.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 5

L'amendement 5 a pour objet de conférer un nouveau libellé à l'article 8 du projet de loi initial (article 7 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis). Ce faisant, il répond à une suggestion exprimée par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 à l'endroit de l'article 8 du projet de loi initial.

Cette suggestion avait été formulée par le Conseil d'État, non pas en vue de « rapprocher les structures du Fonds à celles des établissements publics » comme le commentaire de l'amendement le laisse entendre, mais en vue de réaliser l'immatriculation du Fonds au registre de commerce et des sociétés (RCSL).

Pour le Conseil d'État, le Fonds ne peut pas être une institution de droit privé comme les fondations d'utilité publique, puisque sa création ne procède pas de l'intention libérale de particuliers, mais de la volonté du législateur. Du point de vue de l'immatriculation au RCSL, le Fonds est assimilé aux établissements publics au sens de l'article 108*bis* de la Constitution, sans en revêtir pour autant la nature juridique. D'un point de vue juridique, le Fonds est une personne morale de droit public, créée par le législateur, et revêt une nature juridique similaire à celle de l'Archevêché et des autres communautés religieuses.

Amendement 6

L'amendement 6 a pour objet de modifier l'intitulé du chapitre 2 de la loi en projet, en y remplaçant le terme « dissolution » par celui de « suppression ». Il répond ainsi à une suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 à l'endroit de l'article 10 du projet de loi initial.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 7

L'amendement 7 a pour objet de modifier l'article 10 du projet de loi initial (article 9 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux). En remplaçant le terme « dissoutes » par le terme « supprimées », il donne suite à la suggestion formulée par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 à l'endroit de l'article sous revue.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 8

L'amendement 8 concerne l'article 12, paragraphe 3, du projet de loi initial (article 11, paragraphe 3, du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Le libellé proposé par l'amendement reprend dans une large mesure le texte proposé par le Conseil d'État, tout en s'en écartant sur deux points : en premier lieu, pour exiger l'accord, et non pas un simple avis, de l'Archevêché pour dégrever de leur finalité cultuelle les édifices religieux inscrits sur la liste de l'annexe III, et, en deuxième lieu, pour ramener de douze mois à neuf mois le délai dans lequel le Fonds est tenu d'acquérir l'édifice religieux pour lequel l'Archevêché a refusé le dégrèvement de la finalité cultuelle.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 9

L'amendement 9 a pour objet d'apporter des modifications à l'article 13 du projet de loi initial (article 12 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Il reprend la suggestion du Conseil d'État de remplacer l'expression « édifice religieux désaffecté » par l'expression « édifice religieux dégrevé de sa finalité cultuelle ».

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 10

L'amendement 10 a pour objet de modifier le libellé de l'article 14 du projet de loi initial (article 13 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Il tient compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017 au sujet de l'article sous revue, sauf à formuler de manière différente le point de départ du délai de douze mois dans lequel le Fonds doit faire connaître au propriétaire de l'édifice religieux dégrevé sa décision d'en enlever le mobilier.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 11

L'amendement 11 a trait à l'article 16 du projet de loi initial (article 15 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Il se limite à suivre la suggestion formulée par le Conseil d'État, dans son avis du 14 juillet 2017, de remplacer le terme « désaffectés » par celui de « dégrevés de leur finalité cultuelle ».

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 12

L'amendement 12 a pour objet d'insérer dans le projet de loi un nouvel article 20. Le nouvel article reprend une disposition transitoire qui figurait à l'article 6 du projet de loi initial et tient ainsi compte d'une demande formulée par le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2017. L'amendement a encore pour objet de reporter de l'exercice 2020 à l'exercice 2021 le délai accordé au Fonds pour mettre en place une comptabilité commerciale.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 13

L'amendement 13 tend à apporter des modifications aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 22 du projet de loi initial (article 21 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Cet amendement tient compte des observations du Conseil d'État relatives à l'article 1^{er} du projet de loi initial. Il est par ailleurs conforme à l'intitulé initial du projet de loi et n'appelle pas d'observation.

Amendement 14

L'amendement 14 a pour objet d'apporter des modifications à l'article 24 du projet de loi initial (article 23 du texte coordonné joint aux amendements gouvernementaux sous avis).

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'amendement 1.

Amendement 15

L'amendement 15 a pour objet d'apporter un redressement à la liste de l'annexe I. Il n'appelle pas d'observation.

Amendement 16

L'amendement 16 a pour objet de remplacer les listes figurant comme annexes IIA et IIB au projet de loi initial, tel qu'avisé par le Conseil d'État en date du 14 juillet 2017, par une nouvelle liste dénommée annexe II. Il est à noter que les droits de propriété des communes et du Fonds sur les édifices religieux énumérés à la nouvelle annexe II résultent exclusivement de cette même annexe.

Le document à prendre en considération comme nouvelle annexe II est celui transmis au Conseil d'État par la dépêche précitée du Premier ministre, ministre d'État, du 10 novembre 2017.

L'amendement n'appelle pas d'observation.

Amendement 17

L'amendement 17 a pour objet de remplacer la liste figurant comme annexe III au projet de loi initial, tel qu'avisé par le Conseil d'État en date du 14 juillet 2017, par une nouvelle liste.

Le document à prendre en considération comme nouvelle annexe III est celui transmis au Conseil d'État par la dépêche précitée du Premier ministre, ministre d'État, du 16 novembre 2017.

Observations relatives au texte coordonné

Le Conseil d'État se doit de renvoyer à la circulaire 380/jls du 19 avril 2013² aux termes de laquelle il convient d'ajouter auxdits amendements « un texte coordonné tenant compte des amendements apportés à la version initiale du projet de loi, à travers le recours à des caractères qui mettent en évidence les modifications opérées, tant pour les dispositions nouvelles qui ont été ajoutées à la version initiale du projet, que pour les passages qui en ont été supprimés ».

Article 6 (article 7 du projet de loi initial)

À la suite du remplacement de l'expression « cofinancement des activités du Fonds » par l'expression « contribution au financement des activités du Fonds », le mot « exclu » s'accorde au féminin singulier.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 5 décembre 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes

² Circulaire 380/jls du 19 avril 2013 du ministre aux Relations avec le Parlement: « 3. Transmission des amendements gouvernementaux relatifs à un projet de loi ou un projet de règlement grand-ducal à la Chambre des députés et au Conseil d'État », p. 3.