

A V I S

COMPLEMENTAIRE

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

1. le projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique et réglant certaines matières connexes
2. le projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part
3. le projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Protestante du Luxembourg, d'autre part
4. le projet de loi portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Eglise Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part

Par dépêche du 8 mai 1998, Madame le Ministre des Cultes a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur un amendement que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés propose d'apporter au projet de loi 4374 (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), amendement qui, par analogie, concernerait également les projets 4375 à 4377 (autres cultes reconnus par l'Etat).

L'amendement au projet de loi 4374 modifie son article 3, qui avait initialement la teneur suivante:

"Le régime de service des ministres du culte est un régime de droit public, défini conformément aux dispositions de l'article 4, alinéa 2 de la Convention. Il ne sortira ses effets qu'après homologation par règlement grand-ducal.

"Les litiges pouvant naître de l'application des dispositions du régime de service des ministres du culte sont de la compétence des juridictions administratives."

L'article 4, alinéa 2, de la Convention auquel il est renvoyé dispose que:

"L'archevêque définit le régime de service des ministres du culte, lequel sera mis en application suivant les modalités à prévoir par la loi."

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 31 mars 1998, après avoir soulevé une série de problèmes juridiques, fait opposition formelle à l'article 3 du projet de loi et "*recommande d'en faire abstraction*".

Cette recommandation de supprimer purement et simplement l'article 3 du projet de loi, sans pour autant procéder à une quelconque autre modification, aurait eu pour effet de maintenir le statu quo en matière de régime de service des ministres du culte, à savoir:

- l'assimilation aux fonctionnaires de l'Etat quant aux traitements et pensions, limite d'âge exceptée (cf. article 4 du projet);
- compétence, en cas de litige sur ces matières, des juridictions administratives auxquelles les lois afférentes renvoient;
- affiliation à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, dont la loi organique du 12 février 1964 attribue d'ailleurs un siège à un représentant élu du clergé catholique;
- en conséquence, affiliation à la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics, cette affiliation se déterminant suivant l'appartenance aux chambres professionnelles.

La notion de "*régime de service*" vise les droits et devoirs spécifiques d'un sous-ensemble des travailleurs dépendants. Or, l'essentiel des "*droits*" des ministres du culte, c'est-à-dire la rémunération, la sécurité sociale (pensions) et l'assistance médicale (assurance maladie) se trouve garanti par leur assimilation aux fonctionnaires de l'Etat. On peut donc, pour l'instant, en rester là, d'autant plus que la fixation de l'essentiel des "*devoirs*" des ministres du culte échappe par définition à la compétence de l'Etat et ne peut appartenir qu'aux instances à ce désignées par le droit interne de l'Eglise, c'est-à-dire, dans le présent cas, à l'Archevêque de Luxembourg. Quelques questions accessoires resteraient provisoirement en suspens, telles que la durée du travail, le service de dimanche ou de jours fériés, les congés, etc. Elles devraient trouver leurs solutions, après examen des propositions afférentes de l'Archevêché, dans une seconde loi fixant, pour autant que le droit du travail est concerné, le statut particulier des ministres du culte, par dérogation aux dispositions générales de la législation réglant cette matière.

Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que les ministres des cultes se sont engagés par conviction dans leurs ministères respectifs et qu'ils ne sont guère portés à mettre en question les particularités de leur service ou de citer leurs employeurs devant les tribunaux pour des questions de congé ou de durée de travail.

Il n'y a donc aucune urgence, et la matière peut être réglée après examen serein de tous les aspects entrant en ligne de compte.

Par contre, et contrairement à ce qui précède, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés (ci-après désignée par "*la Commission*") croit avoir trouvé la solution du problème en proposant de maintenir l'article 3 du projet de loi tout en le modifiant pour remplacer le régime de service de droit public y prévu par un régime de droit commun et de nature civile, et en attribuant aux juridictions du travail la compétence pour les litiges pouvant naître de ce régime de service.

Les conséquences de cette modification seraient que:

- les ministres des cultes deviendraient des employés privés (à l'exception des professeurs de doctrine chrétienne de l'enseignement secondaire, qui ont le statut de fonctionnaires en vertu des lois organiques de ces ordres d'enseignement, et auxquels la Commission n'a pas pensé);
- ces employés privés seraient cependant assimilés aux fonctionnaires de l'Etat en ce qui concerne les traitements et les pensions, ceci par simple renvoi aux lois afférentes;
- deux juridictions auraient compétence, celle de l'ordre administratif pour les litiges pouvant naître de l'application des législations sur les traitements et les pensions, d'une part, et les tribunaux du travail pour les autres questions du régime de service;
- les ministres des cultes en place à l'entrée en vigueur de la loi seraient tous titulaires d'un contrat tacite d'emploi à durée indéterminée;
- avec les nouveaux nommés après l'entrée en vigueur de la loi, l'Archevêché devrait signer des contrats d'emploi conformément à la loi du 24 mai 1989;

- en tant qu'employés privés, les ministres des cultes seraient désaffiliés de la caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics et transférés à celle des employés privés;
- par application de l'article 40, alinéa 1er, de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, les ministres des cultes deviendraient ressortissants de la Chambre des Employés Privés, ceci malgré que l'article 43ter de la même loi attribue un siège à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics à "*la catégorie F (des) ministres du culte catholique*", disposition qui a échappé à la Commission.

Il n'y a aucune ligne et aucune logique dans cette proposition de la Commission.

Dans ce contexte, il faut aussi relever comme significatif que, d'après la lettre du 30 avril 1998 du Président de la Chambre des Députés au Ministre des Cultes, "*la Commission ... suggère ... que le Gouvernement demande également (= parallèlement à celui du Conseil d'Etat) l'avis de la Chambre des employés privés*" sur cet amendement. Pourquoi la Commission omet-elle l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics? La Chambre apprécie dès lors que Madame le Ministre des Cultes l'a quand même consultée.

Dans le commentaire de son amendement, la Commission affirme que la procédure de mise en vigueur du régime de service par la loi ou par la procédure réglementaire "*ne confère pas à elle seule un caractère public au régime*". Comme précédent, la Commission cite le cas de la SNCFL, où le statut des employés est mis en vigueur par voie réglementaire, mais où, néanmoins, les litiges sont de la compétence des tribunaux du travail.

Ce faisant, la Commission oublie cependant le fait que le règlement statutaire des agents des CFL opère par transposition détaillée des dispositions d'assimilation à reprendre mutatis mutandis, et non pas par simple référence aux lois réglant les traitements et les pensions des fonctionnaires de l'Etat.

De plus, il échappe à la Commission que la SNCFL est une société commerciale et, en tant que telle, une entreprise soumise au droit

commun. Ses agents, nonobstant leur assimilation aux fonctionnaires de l'Etat quant aux traitements, sont des employés privés du fait qu'ils sont des salariés d'une société anonyme de droit privé, et partant affiliés à la Chambre des Employés Privés.

Par contre, la loi du 30 avril 1981 conférant la personnalité juridique à l'évêché de Luxembourg dispose dans son article 1er que:

"L'évêché de Luxembourg constitue une personne juridique de droit public". L'évêché est devenu par la suite un archevêché, mais cela ne change rien au principe.

Il en résulte que le "*patron*", l'employeur des ministres du culte catholique, est l'Archevêché, une personne juridique de droit public ou un "*établissement public*" créé par la loi. Pour la recherche de "*précédents*" pour le régime de service du personnel, il y a donc lieu de se tourner vers les établissements publics. Or, la plupart de ceux-ci - à l'exception de ceux que le législateur a expressément voulu créer comme entreprises devant s'autofinancer en concurrence avec des entreprises analogues du secteur privé (CHL, Mondorf, ...) - fonctionnent en recourant aux services d'"*employés publics*" assimilés aux fonctionnaires de l'Etat par voie réglementaire (cf. caisses de maladie, de pension, OAS, etc.).

D'autre part, il y a lieu de souligner que l'activité des ministres des cultes consiste à rendre service à la société, ou au moins à ceux de ses membres qui veulent y recourir.

Tant la nature de leur employeur que celle de leur service rapproche donc les ministres des cultes des fonctionnaires et employés publics et c'est aussi ce qui justifie que leur régime de service soit un régime de droit public.

Il serait intéressant de connaître les vrais arguments de ceux qui plaideraient pour le contraire!

Sur base des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que les ministres du culte sont à traiter comme les personnels des établissements publics et que leur statut ou régime de service - hormis les droits et devoirs purement

religieux, qui sont fixés par l'Archevêché - doit être un statut de droit public mis en place par le législateur, avec toutes les conséquences que cela comporte quant à la compétence des juridictions ayant à connaître des litiges éventuels, quant à l'affiliation à la Chambre professionnelle des Fonctionnaires et Employés publics et à la caisse de maladie des Fonctionnaires et Employés publics.

Partant, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose formellement à l'amendement proposé par la Commission et elle demande au Gouvernement d'accepter la recommandation du Conseil d'Etat visant à supprimer l'article 3 du projet de loi et à fixer ultérieurement le statut des ministres des cultes par une loi tenant compte de toutes les particularités de la matière.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 20 mai 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN