

A V I S

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 (1455/1);
2. A. le projet de loi portant I) approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Archevêché, d'autre part, concernant l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire; II) modification des articles 22, 23 et 26 de la loi modifiée du 10 août 1912 sur l'organisation de l'enseignement primaire (1455/2);
B. le projet de règlement grand-ducal portant fixation du régime des subventions-salaires des enseignants et chargés de cours de religion dans l'enseignement primaire (1455/3);
3. 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 (1455/4);
4. 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 (1455/5);
5. 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 (1455/6)

Par dépêche du 17 novembre 1997, Madame le Ministre des Cultes, Ministre de l'Education Nationale, a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les projets spécifiés à l'intitulé.

- A -

(références 1455/1, 1455/4, 1455/5 et 1455/6)

Ces projets de loi ont pour objet l'approbation de conventions conclues le 31 octobre 1997 entre le Gouvernement et les chefs des cultes officiellement reconnus par le Grand-Duché de Luxembourg, à savoir

- l'Eglise catholique,
- le Culte israélite,
- l'Eglise protestante et
- l'Eglise orthodoxe hellénique.

Ces conventions refixent, pour chacun de ces cultes, certaines des matières prévues par l'article 22 de la Constitution, et qui doivent faire "*l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention*". Celle-ci est notamment requise, aux termes de l'article 106 de la Constitution, pour "*les traitements et pensions des ministres des cultes (qui) sont à charge de l'Etat et réglés par la loi*".

Cette révision s'est imposée suite à la réorganisation diocésaine de l'Eglise catholique. Pour des raisons de non-discrimination, les principes y appliqués sont étendus, mutatis mutandis, aux trois autres cultes officiellement reconnus.

La discussion que suscitera l'examen des projets sous avis se cristallisera donc autour de l'Eglise catholique et les raisons qui justifient la prise en charge par l'Etat des traitements et pensions des ministres de ce culte.

A ce sujet, il y a lieu de considérer les faits respectivement historiques et juridiques suivants:

- * Jusqu'à la révolution française de 1789, l'Eglise catholique s'auto-finançait moyennant des dons et la rente de ses propriétés acquises au fil des siècles notamment par des legs.
- * Le pouvoir issu de la révolution - qui avait étendu sa domination sur le territoire de l'actuel Grand-Duché de Luxembourg - confisqua les biens de l'Eglise soit pour les affecter à d'autres fins publiques, soit pour les revendre à des particuliers.
- * Napoléon, dans le souci de rétablir la paix interne en France - dont le Luxembourg faisait toujours partie - conçut l'idée de conclure avec le Vatican un concordat prévoyant la restitution, pour autant que possible, de ses anciens biens à l'Eglise de France et la prise en charge de la rémunération des ministres du culte en compensation de la part non restituable.
- * Un concordat ecclésiastique est une convention bilatérale conclue entre le Saint-Siège et un Etat dans le but de régler certaines matières qui revêtent un intérêt commun pour les deux parties contractantes.
- * Dans l'ordre juridique international, les concordats ecclésiastiques sont reconnus, et ceci au moins depuis l'avis consultatif du 11 avril 1949 de la Cour internationale de justice de La Haye, comme de véritables conventions bilatérales stipulées entre deux sujets souverains du droit international. Ainsi, à l'instar des autres traités internationaux conclus entre Etats, ou entre Etats et organisations internationales, elles ne peuvent pas être dénoncées unilatéralement, sous peine de condamnation de la partie fautive à la réparation des dommages causés.
- * Depuis la fin de l'Empire napoléonien, tous les Etats dont le Luxembourg faisait partie, et tous les régimes constitutionnels qui lui furent imposés ou qu'il s'est librement donnés depuis son indépendance, ont reconnu l'existence et la validité du concordat de 1802 et ont pris ou maintenu en vigueur les dispositions légales en découlant. Dans ce contexte, il est intéressant de signaler que dans les pays de l'Est, où sous le régime totalitaire les biens de l'Eglise avaient été confisqués au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, des conventions viennent d'être négociées avec le Vatican, cinquante ans après, dans le but de restituer à l'Eglise les biens

dont elle avait illégalement été dépossédée, sinon de l'en indemniser.

- * Tant que le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas négocié avec le Saint-Siège un nouveau concordat modifiant ou remplaçant celui de 1802, l'obligation subsiste pour l'Etat de subvenir aux frais d'existence des ministres du culte catholique, en tant qu'indemnisation des spoliations dont l'Eglise fut la victime.
- * Que l'Etat y procède en fixant la rémunération des ministres du culte par référence à celle de ses fonctionnaires se comprend pour des raisons d'équité et de transparence. Il en fait d'ailleurs de même pour rémunérer d'autres catégories d'agents, notamment dans le domaine social. Encore faut-il relever qu'on ne peut parler d'assimilation, alors que les carrières prévues restent en deçà de ce qui est en vigueur pour des fonctions étatiques à formation comparable.
- * L'Etat applique parallèlement les mêmes principes aux ministres des autres cultes qu'il a officiellement reconnus - ceci pour les considérations invoquées dans les lois afférentes - quoique les motifs à l'origine de l'indemnisation ne soient pas les mêmes. L'harmonisation opérée à leur égard s'explique sans doute par le souci de ne pas s'exposer au reproche de discrimination.

Outre les considérations ci-avant développées, la Chambre voudrait relever que l'Etat accorde en règle générale son appui moral et financier aux institutions de toute nature qui oeuvrent dans l'intérêt de la société. Rien de plus normal dès lors que les Eglises représentatives bénéficient également de la sollicitude de la communauté nationale.

Quoi qu'il en soit, d'aucuns ne manqueront pas de soulever dans le présent contexte à nouveau la question de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Or, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'elle est sans objet, alors qu'aucune disposition de la Constitution ou des lois ordinaires ne prévoit l'obligation ou le droit d'une quelconque ingérence de l'Eglise dans les affaires de l'Etat. Par ailleurs, la Chambre n'a pas l'impression que le Gouvernement se trouve télécommandé à partir de l'Archevêché, et les ministres s'interdiraient sans doute le reproche d'être aux ordres de ce dernier. Ceci n'empêche évidemment pas que l'Etat luxembourgeois, laïque par définition, prenne recours à l'Eglise catholique pour l'accomplissement de certains services dans le domaine social ou dans le domaine éducatif. Tout en étant un Etat laïque, le Luxembourg doit ce-

pendant respecter les obligations de droit international en prenant à sa charge les traitements et les pensions des ministres du culte catholique et, pour des raisons de non-discrimination, également ceux des ministres des autres cultes qu'il a officiellement reconnus.

Quant au détail des conventions soumises à approbation, comme les parties contractantes ont manifesté leur accord par leurs signatures, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'elle peut les approuver à son tour. Partant, elle se trouve en mesure de marquer son accord avec les quatre projets de lois afférents, tout en se posant la question de savoir dans quelle mesure le Saint-Siège aurait dû être consulté voire associé au stade de l'élaboration des conventions.

- B -

(références 1455/2 et 1455/3)

Le 31 octobre 1997 également, le Gouvernement a conclu une seconde convention avec l'Archevêché concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans les écoles primaires.

Par tradition, le plan d'études de l'enseignement primaire luxembourgeois comprend trois leçons hebdomadaires d'enseignement religieux et moral. Toutefois, les parents peuvent demander que leurs enfants soient dispensés de l'assistance à ce cours.

Or, ces derniers temps, des voix expertes s'élèvent qui décèlent une regrettable absence de valeurs civiques et morales parmi les jeunes générations, phénomène qui, s'il n'y est pas paré, risque de mener à l'éclatement de la société et au non-respect de plus en plus manifeste des droits et libertés que les Etats entendent garantir à leurs citoyens. Des voix s'élèvent donc pour souligner que l'Etat, s'il accepte d'assumer vis-à-vis des jeunes une obligation d'éducation, ne peut pas restreindre sa tâche à la simple transmission du savoir scientifique et technique, mais qu'il doit promouvoir également la connaissance et surtout la compréhension et le respect de celles des règles morales qui assurent la cohésion de la société sur laquelle il se fonde, règles dont il tire d'ailleurs sa propre autorité et qu'il n'hésite pas à imposer par la force contraignante de la loi. Il paraît donc normal que l'Etat rende obligatoire la fréquentation d'un cours enseignant ces normes morales aux jeunes soumis à l'obligation scolaire. Dans ce contexte, il est d'ailleurs significatif que la République

Française, modèle de laïcité, introduit dans son "*école publique*" un cours d'instruction civique et morale.

Le projet de loi sous avis modifie la loi sur l'organisation de l'enseignement primaire dans le but d'y prévoir, à côté du cours d'instruction religieuse et morale, dont le nombre de leçons hebdomadaires sera réduit de trois à deux, un cours de formation morale et sociale dispensé par un enseignant dans les locaux de l'école que fréquente l'enfant, à raison de deux leçons hebdomadaires devant être fixées aux mêmes jours et heures que le cours d'instruction religieuse et morale. Les parents, suivant leurs propres convictions religieuses, morales ou philosophiques, auront donc le libre choix d'inscrire leur enfant dans l'un ou l'autre de ces cours, ce à quoi la Chambre peut souscrire sans réserve.

Quant à la réduction de trois à deux heures des cours de formation de morale religieuse ou laïque, mesure qui ne semble pas pouvoir être justifiée par des considérations objectives, il est incompréhensible qu'on y procède à un moment où la nécessité de la transmission des valeurs, qu'elles soient à base religieuse ou non, est unanimement reconnue comme étant de toute première importance et nécessité.

Il va de soi que l'Etat prend à charge de son budget les frais des deux cours dispensés. La convention conclue avec l'Archevêché règle tout ce qui est relatif à la désignation des enseignants du cours d'instruction religieuse et morale, et - pour autant qu'ils ne sont pas des ministres du culte - leur formation, leur contrat d'emploi et leur rémunération. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas entrer dans le détail de ces matières, sauf qu'elle constate que le développement de carrière des intéressés ne correspond pas aux niveaux généralement atteints dans les services publics et conventionnés.

Quant à la fixation de la tâche à 23 heures, celle-ci ne peut être que le résultat d'un compromis boiteux, de nature à causer des problèmes d'organisation considérables. En effet, il est mathématiquement impossible d'arriver à une tâche de 23 heures par semaine en partant de deux heures de formation hebdomadaires par classe.

Se pose en outre la question de savoir si, du moment que les deux enseignements de morale sont mis sur un pied d'égalité, les condi-

tions d'études, de formation et de carrière des enseignants ne devraient pas être harmonisées à leur tour et ceux-ci intégrés dans l'enseignement primaire étatique.

Sous le bénéfice des remarques qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi dont question ainsi qu'avec le projet de règlement grand-ducal fixant le régime des subventions-salaires des enseignants et chargés de cours de religion dans l'enseignement primaire, en attendant la régularisation et l'harmonisation de la situation des intéressés dans le sens des recommandations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 janvier 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN