

**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 30<sup>ter</sup> 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 modifié 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**

---

**Avis du Conseil d'État**

(14 juillet 2017)

Par dépêche du 18 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, une annexe dénommée « annexe I » reprenant la désignation cadastrale des immeubles appelés « biens de cure », un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Par dépêche du 30 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a transmis au Conseil d'État, à titre de complément à sa lettre de saisine, copie de la convention concernant la nouvelle organisation des fabriques d'église, signée le 26 janvier 2015 par l'Archevêque de Luxembourg et le ministre de l'Intérieur.

Par dépêche du 21 mars 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État de deux amendements au projet de loi sous rubrique. Le premier amendement concerne l'article 11 et le second l'article 25 du projet de loi sous avis. Il est à noter que les amendements sont numérotés I. et IV., les numéros II. et III. étant omis. Aux amendements était jointe

l'annexe II dont question à l'article 11, laquelle se décline en deux parties désignées respectivement par les lettres A et B. Cette annexe reprend dans sa partie A la désignation cadastrale des édifices religieux dont la propriété revient en vertu de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup>, 2 et 4, soit à une commune soit au Fonds à créer par la loi en projet, tandis qu'elle reprend en sa partie B la désignation cadastrale des édifices religieux dont la propriété revient au Fonds en application de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3.

Par dépêche du 13 avril 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État de deux amendements supplémentaires au projet de loi sous examen, numérotés I. et II. Le premier de ces amendements opère un redressement à l'annexe I alors que le second comprend l'annexe III dont question à l'article 11. Cette annexe reprend la désignation cadastrale des édifices religieux qui ne peuvent être « désaffectés » que de l'accord de l'Archevêché selon les modalités de l'article 11, paragraphe 4.

L'avis du Syvicol a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 11 juillet 2017.

### **Considérations générales**

En déposant le projet de loi sous avis, le Gouvernement donne suite aux engagements qu'il a pris dans une « convention [signée le 26 janvier 2015] entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises ».

Sur un plan formel, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi sous avis ne proposent pas l'approbation de la convention par le législateur, mais se limitent à mettre en place un dispositif qui est censé en traduire la substance. L'article 2 de la convention précise qu'elle « sera approuvée par la Chambre des Députés conformément à l'actuel article 22 de la Constitution et publiée au Mémorial et entrera en vigueur au moment à fixer par les lois d'approbation », disposition qui pourrait être lue comme traduisant l'intention des parties à la convention d'en soumettre l'entière au législateur. Comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le noter de façon itérative, l'article 22 de la Constitution n'exige pas l'approbation formelle de la convention conclue avec un culte en tant que telle, cette approbation n'étant exigée que sur les points où l'exécution de la convention nécessite l'intervention du législateur. Le Conseil d'État note qu'en l'occurrence, et contrairement aux lois du 23 juillet 2016<sup>1</sup> qui ont réglé les relations entre

---

<sup>1</sup> Loi du 23 juillet 2016 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 ;

Loi du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église orthodoxe au Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition 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 aux dites Églises ;

l'État et les communautés religieuses, le texte de la convention précitée du 26 janvier 2015 n'était pas joint au texte du projet de loi sous examen et ne sera dès lors pas publié en annexe à la future loi.

\*\*\*

Les objectifs poursuivis par le projet de loi sous examen sont énoncés au début de l'exposé des motifs. Parmi ces objectifs figure en premier lieu celui « de remplacer les fabriques d'église locales par la création à l'échelon national d'un Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique [...] reprenant les missions des fabriques d'église ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent ». En vue de leur remplacement par le Fonds, le projet de loi supprime toutes les fabriques d'église et abolit le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises. Les missions et les patrimoines des fabriques d'église ainsi supprimées sont repris par le Fonds dont la création est prévue par la loi en projet.

Les fabriques d'église sont des institutions spécifiques au culte catholique. 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.

Selon l'analyse du Conseil d'État, les fabriques d'église forment des établissements publics<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas d'établissements publics au sens de l'actuel article 108*bis* de la Constitution, étant donné que cette disposition constitutionnelle n'existait pas encore ni à l'époque du décret impérial précité de 1809 ni à l'époque de la jurisprudence citée par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2015. Il s'agit d'établissements publics *sui generis*, disposant d'un patrimoine propre, dont l'origine ne se trouve pas dans une

---

Loi du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à la communauté israélite du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition 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 ;

Loi du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel à l'Église anglicane du Luxembourg, arrêtant les exemptions en matière d'acquisition 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 ;

Loi du 23 juillet 2016 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'acquisition 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, 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 ;

Loi du 23 juillet 2016 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'acquisition 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.

<sup>2</sup> Avis du Conseil d'État du 10 décembre 2015 concernant le projet de loi n° 6824 à l'origine de la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (Mém. A n° 42 du 18 mars 2016).

dotation étatique ou communale, mais dans la restitution, à la suite du Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801)<sup>3</sup>, de certaines propriétés immobilières confisquées par l'État français pendant la Révolution, ainsi que dans des libéralités faites en leur faveur par les fidèles.

Les fabriques d'église ont été instituées et leur statut organisé par le décret précité du 30 décembre 1809. Or, préalablement, leur création avait été décidée par le concordat précité de 1801 dont l'article 76 a la teneur suivante : « Il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes ». L'existence des fabriques d'église est dès lors ancrée dans une convention de droit international (le Concordat). S'il est vrai que la question de savoir si le régime du Concordat est resté en vigueur au Luxembourg en tout ou en partie, est des plus controversées, il n'en demeure pas moins que l'article 119 de la Constitution dispose que « [e]n attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur ». En tant que disposition prise en exécution du concordat, le décret précité de 1809, antérieur à la Constitution, figure parmi « les dispositions actuelles relatives aux cultes » visées à l'article 119 de la Constitution qui doivent rester en vigueur jusqu'à l'intervention d'une convention au sens de l'article 22 de la Constitution. Pour le Conseil d'État, la convention signée le 26 janvier 2015 entre, d'une part le Gouvernement et, d'autre part l'Archevêché de Luxembourg, qui prévoit l'abolition du décret précité de 1809 et la suppression conséquente des fabriques d'église, est une convention au sens de l'article 22 de la Constitution, de sorte que le décret précité de 1809 peut être aboli et les fabriques d'église supprimées, sans que l'article 119 de la Constitution ne s'y oppose. La question de savoir si l'expression « convention » utilisée par l'article 22 de la Constitution recouvre uniquement un concordat avec le Saint-Siège ou si, au contraire, elle peut aussi recouvrir une convention entre l'État et l'Église catholique, est résolue depuis 1997. À cet égard, le Conseil d'État rappelle que les conventions conclues le 31 octobre 1997 entre le Gouvernement et, respectivement, l'Archevêché de Luxembourg, les Communautés israélites de Luxembourg, l'Église protestante de Luxembourg et l'Église orthodoxe hellénique du Luxembourg, ont été considérées comme étant conclues dans le cadre de l'article 22 de la Constitution. Il en est de même des conventions conclues le 27 janvier 2003 entre le Gouvernement et respectivement l'Église anglicane du Luxembourg, l'Église orthodoxe hellénique du Luxembourg, ainsi que des conventions conclues le 26 janvier 2015 entre l'État et respectivement l'Église catholique du Luxembourg, la Communauté israélite du Luxembourg, l'Église orthodoxe au Luxembourg, l'Église protestante de Luxembourg et l'Église protestante réformée, ainsi que la Communauté musulmane du Luxembourg.

Parmi les cinq objectifs évoqués dans l'exposé des motifs du projet de loi sous examen figure également celui de clarifier le statut de propriété des édifices religieux servant à l'exercice du culte catholique et de déterminer les conditions selon lesquelles un édifice religieux « désaffecté » pourra servir à d'autres fins. Dans ce cadre, le projet de loi détermine les modalités de transfert de propriété en cas de « désaffectation » de l'édifice de sa finalité originale.

---

<sup>3</sup> Convention conclue entre le Gouvernement français et sa Sainteté Pie VII le 26 messidor an IX, publiée in « Code communal », *sub verbo* « Cultes », en annexe de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes.

Au vu de l'évolution de la pratique religieuse, un certain nombre d'églises sont peu ou plus du tout utilisées à des fins culturelles. Ces édifices continuent à constituer néanmoins une charge non négligeable pour leurs propriétaires. Toutefois, et dans la mesure où ces édifices font partie, dans de nombreux cas, des éléments marquants du tissu urbain, il est utile de fixer un cadre légal déterminant les conditions dans lesquelles s'opèrent les transferts de propriété et les changements d'affectation. Le projet de loi sous examen a le mérite d'apporter des clarifications à cet égard.

Comme le projet de loi sous revue a recours à l'expression « édifices religieux » sans la définir, il faut admettre que celle-ci est utilisée dans le sens que lui attribue le langage courant, à savoir : un édifice servant de lieu de culte, c'est-à-dire d'église ou de chapelle. Dans cette acception, la notion d'édifice religieux ne recouvre ni les presbytères ou autres bâtiments ni, à plus forte raison, les immeubles non bâtis qui ne sont pas à considérer comme des édifices. Seuls les édifices religieux appartenant aux communes ou aux fabriques d'église entrent dans le champ d'application de la loi en projet. Celle-ci ne vise pas les édifices appartenant à d'autres propriétaires, notamment aux congrégations religieuses. Le Conseil d'État comprend que, pour les auteurs, la notion d'« édifice » ne recouvre pas seulement la construction proprement dite, mais également le terrain qui la supporte, puisque les annexes IIA et IIB désignent chaque édifice par son emprise cadastrale au sol.

La question de la propriété des édifices religieux est complexe et controversée. Les incertitudes liées au régime de propriété des édifices religieux sont engendrées par l'imprécision de la législation napoléonienne des cultes, applicable en la matière. Le premier objectif de cette législation n'était d'ailleurs pas de déterminer avec la dernière rigueur juridique le statut de propriété des édifices religieux, mais plutôt d'apporter à l'Empire français, dont le Grand-Duché de Luxembourg était alors partie intégrante, la paix sociale et la paix religieuse, après la période tourmentée de la Révolution française qui venait de s'achever.

Schématiquement, on peut classer la plupart des édifices religieux en deux catégories majeures.

Une première catégorie comprend les édifices dont l'origine remonte avant la Révolution française et, dans certains cas, jusqu'au Moyen Âge. En France, ces édifices ont été, comme biens ecclésiastiques, « mis à la disposition de la Nation », c'est-à-dire incorporés au domaine national français, par un décret du 2 novembre 1789, et, plus tard, rendus à leur destination antérieure aux termes de l'article 12 du Concordat qui dispose que « [t]outes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seront remises à la disposition des évêques ». La stipulation concordataire est complétée par l'article 75 des « Articles organiques de la convention du 26 messidor an IX » dont la teneur est la suivante : « Les édifices anciennement destinés au culte catholique, actuellement dans les mains de la nation, à raison d'un édifice par cure et par succursale, seront mis à la disposition des évêques par arrêté du préfet du département ». La terminologie équivoque des deux dispositions citées ne permet pas de conclusion univoque au sujet de la propriété des édifices religieux. Il paraît cependant qu'il soit admis que les édifices religieux ainsi

mis à disposition des évêques pour servir de lieux de culte dans l'organisation paroissiale napoléonienne appartiennent en propriété aux communes<sup>4</sup>.

Une deuxième catégorie comprend les édifices religieux qui ont été construits après le Concordat de 1801, soit par les communes soit par les fabriques d'église. Dans les cas où une commune a construit et financé un édifice religieux sur un terrain dont elle était propriétaire, la propriété communale de l'édifice en question ne fait pas de doute tout comme la propriété d'un édifice religieux qui a été construit et financé par une fabrique d'église sur un terrain dont elle était propriétaire. Dans les cas, cependant, où une commune a financé totalement ou partiellement la construction d'un édifice religieux sur un terrain appartenant à une fabrique d'église, de même que dans les cas où une fabrique d'église, une association privée ou des particuliers ont financé totalement ou partiellement la construction d'un édifice religieux sur un terrain appartenant à une commune, le statut de propriété a toujours fait l'objet de discussions, même si l'article 552 du Code civil fournit les critères d'une réponse.

Pour déterminer le statut de propriété des édifices religieux, une analyse historico-juridique de cas en cas serait nécessaire. Or, le projet de loi sous avis a opté pour une approche pragmatique, en posant comme principe que le statut de propriété « résulte des titres de propriété légaux ou notariés existants » et que, lorsque de tels titres font défaut, la propriété peut résulter d'une convention à conclure avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 entre les communes et les fabriques d'église concernées. Il est également admis qu'en présence de titres de propriété établissant sans équivoque la propriété dans le chef soit de la commune soit de la fabrique d'église, cette propriété peut, d'un commun accord entre parties, être transférée à l'autre partie. Selon le libellé de l'article 11, paragraphe 3, du projet de loi tel qu'amendé, la commune pourrait, dans les six mois de l'entrée en vigueur de la loi, décider unilatéralement de céder au Fonds un édifice religieux servant à l'exercice du culte. Les résultats découlant des titres de propriété ou des conventions sont finalement documentés dans un relevé formant les annexes IIA et IIB de la loi en projet et qui, « désignent pour chaque édifice religieux le propriétaire et indiquent la dénomination, le numéro cadastral et la contenance ». Le Conseil d'État aura l'occasion d'aborder la question du régime de propriété des édifices religieux lors de l'examen des articles 11 à 13.

\*\*\*

Le projet de loi n'aborde pas explicitement la question du statut domanial des édifices religieux. En droit luxembourgeois, un bien relève du domaine public à la double condition, premièrement, d'appartenir en propriété à une personne publique et, deuxièmement, d'être affecté ou bien à l'usage direct du public ou bien d'être nécessaire à l'exercice d'un service public<sup>5</sup>. Dans ce contexte se pose la question de savoir si les édifices religieux servant à l'exercice du culte catholique, constituent des dépendances du domaine public. On note à cet égard que ces édifices religieux appartiennent tous à une personne morale de droit public, qu'ils sont directement affectés à

---

<sup>4</sup> Voir Nicolas MAJERUS, « L'administration des biens d'église dans le Grand-Duché de Luxembourg », Imprimerie Saint-Paul, Luxembourg, 1937, p. 432.

<sup>5</sup> Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (3e ch.), 11 janvier 2008, n° 95273, jugement n° 5/2008, n.p. ; Dans le même sens : Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (14e ch.), 3 mai 2016, n° 174385, jugement n° 102/2016, J.T.L., 2016, p. 157 ; Cour administrative (L.), 11 décembre 2012, n° 31148C, J.T.L., 2013, p. 107, obs. Thibault CHEVRIER.

l'usage du public pour célébrer le culte et spécialement aménagés à cet effet, et qu'ils sont accessibles à tous, puisqu'ils sont ouverts, sans distinction, à tous les habitants qui veulent s'y rendre. En France<sup>6</sup> et en Belgique<sup>7</sup> on considère habituellement que les églises qui sont la propriété des communes ou des fabriques d'église relèvent du domaine public. Différents arguments sont avancés pour expliquer l'appartenance des lieux de culte au domaine public. À cet égard, on se fonde sur le constat que les églises sont des biens affectés à l'usage du public<sup>8</sup>, qu'il s'agit d'un immeuble qui « est affecté à l'exercice d'un culte reconnu et est, à ce titre, géré par le pouvoir public spécialement institué à cet effet »<sup>9</sup>, ou encore que le régime légal mis en place par le législateur « consacre les éléments caractéristiques de celui-ci [du domaine public] : appropriation publique du bien, affectation par la loi qui s'impose au propriétaire; inaliénabilité sauf désaffectation préalable dans les formes exigées par la loi »<sup>10</sup>.

Au Luxembourg, la même solution devrait prévaloir<sup>11</sup>. Comme, d'après la jurisprudence luxembourgeoise, les critères de l'affectation à l'usage du public et de l'utilité pour le service public sont alternatifs, il importe peu que le culte soit ou non à considérer comme un service public. Sur ce dernier point, le Conseil d'État estime que, dans une vision moderne du service public, le culte n'est plus, de nos jours, à considérer comme tel, puisqu'il ne s'agit pas d'un service organisé ou presté par les pouvoirs publics. En France, où les cultes ont perdu le statut de service public à la suite de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, les édifices religieux sont, en vertu du seul critère de l'affectation du bien à l'usage du public, considérés comme des dépendances du domaine public. Ainsi, pour le Conseil d'État français, un édifice grevé de l'affectation légale au culte appartenant à une personne publique (État, département ou commune) relève de son domaine public, non pas parce qu'il est affecté à un service public (les cultes n'ont plus cette qualité depuis 1905) mais parce qu'il est réservé à l'exercice d'un culte ouvert à tous et à la disposition des fidèles par détermination de la loi<sup>12</sup>. Sur la base de ces considérations on peut appuyer la thèse que les édifices religieux servant à l'heure actuelle à l'exercice du culte catholique - qu'ils appartiennent en propriété aux communes ou aux fabriques d'église - tombent sous le statut de la domanialité publique.

Mais, quelle est l'option à prendre pour l'avenir ? En théorie, deux possibilités s'ouvrent au législateur : soit il opte pour le maintien, soit il opte pour l'abandon du statut de domanialité publique des édifices religieux servant à l'exercice du culte catholique. Le législateur est souverain sur cette question mais selon le Conseil d'État, ce choix doit, dans les deux cas, être exprès pour éviter toute hésitation pour l'avenir. À la lecture du projet de loi, et plus particulièrement de l'article 12, le Conseil d'État croit toutefois

---

<sup>6</sup> Yves GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J., Paris, 2017, p. 117-120.

<sup>7</sup> David RENDERS et Benoît GORS, *Les biens de l'administration*, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 38.

<sup>8</sup> Michel PÂQUES, Diane DÉOM, Pierre-Yves ERNEUX et Dominique LAGASSE, *Domaine public, Domaine privé*, Larcier, Bruxelles, 2008, p. 142. Ces auteurs se réfèrent à un arrêt de la Cour de cassation belge du 3 février 1860 (*Pas. b.*, 1860, I, p. 121) également cité par David RENDERS et Benoît GORS, *loc. cit.*

<sup>9</sup> Conseil d'État belge, Section du contentieux administratif, 17 mai, *Fabrique d'église Notre-Dame du Rosaire*, n° 213.264.

<sup>10</sup> Yves GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J., Paris, 2017, p. 118.

<sup>11</sup> Rusen ERGEC, *Droit public de l'économie, en ce compris le patrimoine public*, Éd. Pasicrisie luxembourgeoise, Luxembourg, 2011, p. 224 ; Nicolas MAJERUS, *L'administration des biens d'église dans le Grand-Duché de Luxembourg*, Éd. Saint-Paul, Luxembourg, 1937, p. 526.

<sup>12</sup> Conseil d'État français, arrêt du 18 novembre 1949, *Sieur Carlier*, n° 77441, rec. p. 490. ; Circulaire du ministre de l'Intérieur français du 29 juillet 2011 (NOR/IOC/D/11/21246C).

comprendre que les auteurs ont implicitement opté pour un régime de propriété privée et non pas pour un statut de domanialité publique, même s'ils ont à plusieurs reprises utilisé le terme « désaffectation » qui appartient au vocabulaire utilisé en matière de domanialité publique.

Même si le statut de la domanialité publique aurait l'avantage de faire bénéficier les édifices religieux d'un régime de protection de leur affectation bien connu en droit public, le Conseil d'État peut concevoir que les auteurs optent pour un régime de propriété privée, aménagé pour les besoins de la cause. D'abord, parce que le régime de propriété privée correspond mieux à la logique de séparation entre les Églises et l'État, et, ensuite, parce que le régime de domanialité publique impliquerait des mécanismes de désaffectation et de déclassement particulièrement complexes, faisant intervenir des autorités religieuses (l'Archevêché) et publiques (le Fonds ou la commune) agissant chacune dans un domaine qui lui est propre, mais qui doivent néanmoins coopérer pour mener l'opération à bien.

Il se comprendrait donc que le législateur opte non pas pour un régime de domanialité publique complet mais pour un régime de domanialité privée *ad hoc*, comportant les restrictions du droit de propriété nécessaires afin de protéger l'affectation culturelle des biens en question.

Un tel choix requiert cependant, selon le Conseil d'État, que la loi en projet dispose sans équivoque que les édifices religieux affectés à l'exercice du culte catholique relèvent du domaine privé de la personne morale propriétaire et soient soumis à un régime de propriété privée particulier en ce qui concerne les actes d'administration ou de disposition les concernant, peu importe qu'ils appartiennent en propriété aux communes ou au Fonds<sup>13</sup>. Seul un texte exprès permet en effet de mettre fin à l'incertitude qui naît des interprétations jurisprudentielles et doctrinales précédemment citées. Le Conseil d'État aura l'occasion de revenir sur cette question à l'endroit de l'article 13.

\*\*\*

Les fabriques d'église sont soumises au principe de la spécialité des personnes morales. En vertu de ce principe, le patrimoine d'une fabrique d'église ne peut servir à d'autres fins que la réalisation de son objet tel que celui-ci résulte de l'article 1<sup>er</sup> du décret précité de 1809. D'après les auteurs, le Fonds assume les missions et reprend les patrimoines des fabriques d'église supprimées. Le Fonds étant lui-même également soumis au principe précité de la spécialité des personnes morales, et son objet étant similaire à celui des fabriques d'église, il en résulte que le patrimoine du fonds reste, globalement, affecté aux mêmes finalités que les patrimoines des fabriques d'église supprimées. La flexibilité, inscrite dans le projet de loi en ce qui concerne la structure interne et les règles de fonctionnement du Fonds, permet à l'Archevêché d'organiser celui-ci de manière à remplir les obligations spécifiques dont sont grevés des éléments du patrimoine de certaines fabriques d'église en vertu, par exemple, d'actes de libéralités en faveur des fabriques d'église concernées.

---

<sup>13</sup> Dans la mesure où le Fonds à créer par la loi en projet est une personne morale de droit public, rien ne s'opposerait à ce qu'il soit titulaire d'un domaine public, à l'instar d'autres personnes de droit public.

Au-delà des matières faisant l'objet de la convention précitée du 26 janvier 2015, le projet de loi règle encore la question de propriété des immeubles dits « biens de cure » en attribuant la propriété de ces biens au Fonds.

Sous l'Ancien Régime, les « biens de cure » étaient des biens d'église affectés à l'entretien des curés. Ils faisaient partie des biens ecclésiastiques qui, par l'effet de la loi de nationalisation des 2-4 novembre 1789, étaient incorporés au domaine de l'État et devaient être vendus conformément à une loi du 5 novembre 1790. Cependant, des arrêtés du Directoire des 5 brumaire an VI et 17 ventôse an VI, applicables aux provinces belges dont le Luxembourg faisait partie, ont ordonné de surseoir provisoirement à la vente des biens des cures qui étaient desservies par des prêtres assermentés. Un décret impérial du 21 novembre 1808, applicable au département des forêts, diocèse de Metz, dont le Luxembourg faisait partie, disposait que « les curés et desservants du département des forêts, diocèse de Metz, sont maintenus dans la jouissance des biens non aliénés qui servaient ci-devant à la dotation des cures et succursales de ce diocèse, de la manière qu'ils en ont joui précédemment ; les bois faisant partie de ces biens seront distraits de cette jouissance et définitivement réunis au domaine national ». Le décret précité de 1808 imposait une retenue financière à opérer sur les traitements des titulaires d'un tel droit de jouissance. Depuis lors, dans les paroisses où il existe des « biens de cure », le statut de propriété de ces biens est resté inchangé : les « biens de cure » dépendent du domaine de l'État (quant à la nue-propriété), mais sont grevés d'une jouissance (usufruit) au profit du curé de la paroisse à laquelle ils sont affectés. Dans un avis du 12 août 1881<sup>14</sup>, le Conseil d'État a confirmé cette situation. Le décret impérial précité du 6 novembre 1813, quant à lui, n'a apporté aucun changement au statut de propriété des « biens de cure », mais a seulement précisé à leur égard les droits et obligations des titulaires des droits de jouissance. En suivant les errements administratifs remontant pour partie au 19<sup>e</sup> siècle, et exposés plus amplement au commentaire de l'article 2, chaque fois qu'un « bien de cure » était vendu, sont intervenus à l'acte de vente l'État en tant que nu-propiétaire, la fabrique d'église sur la base du décret précité de 1813, ainsi que le curé concerné en tant que titulaire du droit de jouissance ou d'usufruit ; le produit de la vente était payé « intégralement à l'Église », sans doute sur la base du raisonnement qu'un bien grevé d'un droit de jouissance perpétuel ne possède pas de valeur vénale.

Le choix d'abandonner à l'égard des « biens de cure » le régime domanial actuellement en vigueur, et d'en attribuer le droit de propriété au Fonds, relève de l'appréciation du législateur.

\*\*\*

Le Conseil d'État marque son accord avec la disposition du projet de loi visant à réunir les activités actuelles des fabriques d'église et leurs patrimoines dans une entité unique. Cette approche se justifie sous plusieurs aspects. La réunion permet en effet d'instaurer une plus grande transparence tant dans la désignation des membres de l'organe gestionnaire que dans la composition du patrimoine. Le Fonds institué par la loi sera tenu de respecter les règles de la comptabilité commerciale et sera soumis à l'obligation de soumettre les comptes au contrôle d'un réviseur agréé. Le nombre élevé des

---

<sup>14</sup> Pasinomie luxembourgeoise 1878-1881, pp. 732-754.

fabriques d'église sur le territoire national souligne par ailleurs le caractère suranné de ces structures.<sup>15</sup> Force est de constater d'ailleurs qu'il semble exister, au-delà de l'Archevêché et de l'État, un consensus pour voir réduire le nombre de fabriques d'église. D'aucuns proposent d'instaurer une fabrique d'église par paroisse alors que d'autres suggèrent la création d'une fabrique au sein de chaque commune. Le Conseil d'État estime qu'il n'aurait pas été raisonnable de faire dépendre le nombre de fabriques – établissements publics créés par la loi – du nombre de paroisses dans la mesure où cette structure relève exclusivement de l'organisation interne de l'Archevêché. Le législateur ne saurait en effet être tenu de suivre des décisions qui ne relèvent pas de sa compétence. Dans le même ordre d'idées, l'Archevêché ne devrait pas être contraint par le législateur à adapter son organisation interne exclusivement selon l'évolution du nombre des communes, mais doit pouvoir organiser ses structures en fonction de critères éventuellement autrement plus pertinents de son point de vue, tels que le nombre de fidèles sur un territoire ou la consistance du patrimoine relevant de la gestion du Fonds, sans être bridé dans ces décisions par des considérations d'intérêt général national.

Dans la mesure où, selon le projet de loi, l'intégralité du patrimoine des fabriques d'église, ainsi que des biens immobiliers (édifices religieux), actuellement propriétés communales, sera attribuée au Fonds disposant, au même titre que les fabriques d'église, d'un statut de droit public, tout en étant affranchie de la tutelle étatique et communale, il ne saurait être question d'expropriation. Le Fonds reprend en effet les missions des fabriques d'église et se voit transférer leurs patrimoines tout en gardant l'affectation antérieure. Le Conseil d'État estime que l'absorption des fabriques d'église par le Fonds, avec la réunion des patrimoines fabriciens au sein de cette dernière structure, peut être comparée aux dispositions figurant à l'article 15 de la loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé, disposition selon laquelle l'intégralité du patrimoine de toutes les caisses de pension des assurés du secteur privé, constituées sous forme d'établissements publics, fut transmise au Fonds de compensation, établissement public<sup>16</sup>.

Le Conseil d'État renvoie par ailleurs à l'article 5, alinéa 3, du projet de loi sous avis, qui spécifie expressément que le conseil d'administration du

---

<sup>15</sup> Cf. Avis du Conseil d'État du 20 décembre 2015 précité.

<sup>16</sup> Loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique, article 15 :

« **Art. 15.** La Caisse nationale de santé est substituée de plein droit dans les droits et obligations de l'Union des caisses de maladie, de la Caisse de maladie des ouvriers, de la Caisse de maladie des ouvriers de l'ARBED, de la Caisse de maladie des employés privés, de la Caisse de maladie des employés de l'ARBED, de la Caisse de maladie des professions indépendantes et de la Caisse de maladie agricole. Sans préjudice des dispositions relatives au Fonds de compensation, la Caisse nationale d'assurance pension est substituée de plein droit dans les droits et obligations de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, de la Caisse de pension des employés privés, de la Caisse de pension des artisans, des commerçants et des industriels et de la Caisse de pension agricole. Il y a continuité temporelle et juridique entre les anciens établissements publics absorbés et les nouveaux établissements publics absorbants.

Le patrimoine immobilier et les valeurs mobilières qui à la date du 31 décembre 2008 sont propriété de l'Établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, de la Caisse de pension des employés privés, de la Caisse de pension des artisans, des commerçants et industriels ou de la Caisse de pension agricole deviennent de plein droit la propriété du Fonds de compensation.

Les contrats de prêts accordés par ces mêmes caisses de pension passent au Fonds de compensation.

Le patrimoine immobilier et mobilier qui à la date du 31 décembre 2008 est propriété de l'Union des caisses de maladie, de la Caisse de maladie des ouvriers ou de la Caisse de maladie des employés privés devient de plein droit la propriété de la Caisse nationale de Santé. Le patrimoine immobilier et mobilier qui à la date du 31 décembre 2008 est propriété de la Chambre de travail ou de la Chambre des employés privés devient de plein droit la propriété de la Chambre des salariés. »

Fonds sera habilité à déléguer ses compétences à des structures décentralisées.

## Examen des articles

### Intitulé

En ce qui concerne l'intitulé du projet de loi sous avis, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 19.

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi instaure le « Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique », désigné dans la suite du projet de loi par « le Fonds ».

### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

Le Conseil d'État note que l'alinéa sous revue contient une tautologie dans la mesure où le « Fonds de gestion [...] » est défini par la notion de « Fonds ». Or, en droit luxembourgeois, la notion de « fonds » ne correspond pas à une définition uniforme. Le Conseil d'État proposera un libellé alternatif *in fine* de ses observations concernant l'article 1<sup>er</sup>.

L'alinéa 1<sup>er</sup> précise que le Fonds est créé « aux fins de gérer les besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique », sa mission étant précisée à l'endroit de l'article 2.

Les notions « gérer des édifices » et « gérer des besoins matériels » ne sont pas équivalentes, ce qui mène à une discordance entre, d'une part, la dénomination du Fonds et, d'autre part, son objet. La discordance pourrait être levée, si la finalité du Fonds consistait « à pourvoir aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique ». À souligner que l'intitulé du chapitre 1<sup>er</sup> désigne le Fonds par « Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique » alors que l'article 1<sup>er</sup> retient la dénomination de « Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique ». Cette disparité peut avoir une certaine importance dans la mesure où, selon les dispositions des articles 2 à 9 et 15 du projet de loi sous revue, le Fonds pourrait être appelé à gérer, le cas échéant, aussi des édifices religieux ne faisant pas partie de son patrimoine, mais mis à sa disposition par les communes, voire d'autres propriétaires. Le Conseil d'État analysera cette question à l'endroit de l'examen de l'article 2.

Par ailleurs, selon le Conseil d'État, la notion de « patrimoine du culte catholique » n'inclut pas le patrimoine des congrégations et ordres religieux catholiques établis au Luxembourg qui, eux aussi, se réclament du culte catholique. Le projet de loi sous avis vise exclusivement les patrimoines des fabriques d'église et les biens de cure, mais nullement les patrimoines des ordres et congrégations religieux. Il n'inclut d'ailleurs pas non plus le patrimoine de l'Archevêché de Luxembourg, ni celui du Grand Séminaire de Luxembourg.

Selon le commentaire de l'article, le Fonds « peut être considéré comme une sorte de fusion des 285 fabriques d'église locales en une fabrique d'église nationale, placée sous la tutelle exclusive de l'Archevêché ».

## Alinéa 2

Le projet de loi omet de préciser expressément la nature juridique du Fonds. Le Conseil d'État comprend que le projet de loi admet, sans l'affirmer formellement, que le Fonds est un organisme de droit public. Ce problème doit être clarifié par la loi en projet pour éviter une insécurité juridique.

Le Fonds n'est pas assimilable à une fondation de droit privé selon la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, même si les auteurs entendent l'astreindre, aux termes de l'article 8 du projet de loi, à certaines des formalités et obligations imposées aux dites fondations. Ce renvoi ciblé, mais limité à certaines dispositions spécifiques de cette loi, renforce l'appréciation que l'intention des auteurs n'était pas de créer le Fonds sous forme d'une entité de droit privé. Un autre élément qui milite en faveur de la qualification de personne morale de droit public se dégage des multiples avantages d'ordre fiscal accordés à l'endroit des articles 2, 3, 9 et 22, paragraphe 1<sup>er</sup> au Fonds. Le Conseil d'État considère que le Fonds constitue une personne morale de droit public *sui generis*, affranchie d'une tutelle étatique directe. Afin d'écartier toute insécurité juridique sur cette question, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de préciser le statut du Fonds dans le dispositif de la loi en projet sous avis.

Le Fonds tel que créé par la loi en projet constitue une entité manifestement dérogatoire au droit commun. Créé par une loi spéciale, il se verra attribuer en qualité de propriétaire des biens mobiliers et immobiliers provenant exclusivement – du moins au moment de sa création par le projet de loi sous avis – de fabriques d'église<sup>17</sup> ou de communes. Cette particularité souligne également sa qualité de personne morale de droit public.

Le Conseil d'État constate que, malgré son statut de droit public, le Fonds ne dispose pas de prérogatives de puissance publique.<sup>18</sup> À l'instar des établissements publics, le Fonds est toutefois expressément habilité par ses missions légales à se livrer à des activités de nature civile. Propriétaire d'un patrimoine foncier, le Fonds sera, en effet, appelé notamment à contracter des contrats de vente, des baux et à effectuer d'autres opérations de gestion. Selon la jurisprudence<sup>19</sup>, une personne morale de droit public, agissant en dehors de sa fonction d'autorité administrative, pose des actes de nature civile qui relèvent à ce titre de la compétence des juridictions civiles.

En ce qui concerne l'alinéa 2, il y a lieu de s'interroger sur la notion de « tutelle ». En droit administratif, le terme de « tutelle » est « utilisé pour désigner diverses espèces de contrôle »<sup>20</sup>, exercés par une autorité publique. En droit civil, elle est liée à la protection des personnes mineures et des

---

<sup>17</sup> Les fabriques d'église sont des établissements publics : cf. Avis du Conseil d'État du 10 décembre 2015, au sujet du projet de loi 6824 à l'origine de la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

<sup>18</sup> Dans le même sens : CEDH 425/03 (*Obst c/ Allemagne*) du 23 septembre 2010, point 40 : « [L]'Église mormone, en dépit de son statut de personne morale de droit public en droit allemand, n'exerce aucune prérogative de puissance publique. »

<sup>19</sup> Trib. adm. 30 octobre 2000, n° 11798, confirmé par arrêt du 29 novembre 2001, n° 12592C, Pas. adm. 2012, V° Actes administratifs, n° 3 ;  
Trib. adm. 7 février 2002, n° 13732 ;  
Trib. adm. 7 octobre 2004, n° 16789 ;  
Trib. adm. 7 octobre 2015, n° 34718 et 34719.

<sup>20</sup> Gérard CORNU, Vocabulaire juridique, sous « Tutelle ».

personnes incapables majeures. Indépendamment de la nature de droit public ou de droit privé du Fonds, le Conseil d'État propose de remplacer le terme « tutelle » par celui de « contrôle », et d'attribuer les pouvoirs de contrôle sur le Fonds à l'Archevêché.

### *Alinéa 3*

Sans observation.

Tenant compte des observations qui précèdent, le Conseil d'État propose de conférer à l'article 1<sup>er</sup> le libellé suivant :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Sous la dénomination « Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique », ci-après dénommé « le Fonds », il est créé une personne morale de droit public aux fins de pourvoir aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique.

Le Fonds est placé sous le contrôle de l'Archevêché de Luxembourg, ci-après dénommé « l'Archevêché ».

Son siège est établi au Grand-Duché de Luxembourg. »

### Article 2

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

Selon l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous avis, le Fonds sera appelé à reprendre « l'universalité du patrimoine, y compris l'ensemble des droits et obligations, ayant relevé de la gestion des fabriques d'église [...] ». Le projet de loi sous examen précise que ces mutations des droits patrimoniaux immobiliers sont « exemptes des droits de timbre, des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès et des droits de transcription ».

En droit civil, la notion de « patrimoine » répond à la définition suivante : « Ensemble des biens et des obligations d'une même personne (c'est-à-dire de ses droits et charges appréciables en argent), de l'actif et du passif, envisagé comme formant une universalité de droit, un tout comprenant non seulement ses biens présents, mais aussi ses biens à venir »<sup>21</sup>.

Comme le patrimoine d'une personne est, par définition, une universalité de droits qui comprend tous les droits et obligations attachés à cette personne, l'expression « universalité du patrimoine, y compris l'ensemble des droits et obligations » énonce une tautologie.

L'expression « patrimoine [...] ayant relevé de la gestion des fabriques d'église » est ambiguë, puisque la gestion des fabriques d'église, selon le décret de 1809, porte sur les églises paroissiales, sans considération du statut de propriété de celles-ci. Même l'église, qui ne fait pas partie du patrimoine d'une fabrique d'église pour lui appartenir en propriété, tombe sous la gestion légale de celle-ci.

Tout en visant la totalité, donc une pluralité, de fabriques d'église, le texte sous revue se réfère néanmoins « à l'universalité du patrimoine [au

---

<sup>21</sup> *ibid.*, sous « Patrimoine ».

*singulier*] des fabriques d'église ». Comme chaque personne dispose d'un patrimoine propre, distinct de celui des autres personnes, l'alinéa sous revue devrait se référer non pas à la reprise d'un patrimoine unique, mais à la reprise d'une pluralité de patrimoines distincts.

Afin de tenir compte des observations qui précèdent, l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup>, pourrait être libellé comme suit :

« Le Fonds est de plein droit le successeur à titre universel des fabriques d'église dissoutes conformément à l'article 10. Les dévolutions patrimoniales qui s'ensuivent ont lieu en exemption des droits de timbre, des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès et des droits de transcription. »

#### *Alinéa 2*

Le Conseil d'État note que le libellé proposé par les auteurs ne vise pas clairement la gestion des édifices religieux qui continueront à figurer dans le patrimoine des communes, mais qui serviront à l'exercice du culte catholique. Le libellé de l'alinéa 2, lettre a), en ce qu'il évoque la gestion « en tant que propriétaire », paraît même exclure cette mission. Il serait néanmoins utile d'inclure la gestion de ces propriétés dans la mission du Fonds. La désignation du Fonds telle qu'elle figure dans l'intitulé du chapitre 1<sup>er</sup> vise d'ailleurs manifestement ces biens. Le Conseil d'État suggère de compléter l'alinéa 2, lettre a), comme suit :

« Le Fonds gère également les édifices religieux visés à l'article 15 ; ».

La lettre b) paraît superflue puisqu'elle découle du droit commun. Le Conseil d'État ne s'oppose toutefois pas à son maintien.

La mission évoquée *sub c)* consiste à pourvoir, « à l'exception de tous frais de personnel relatifs à la rémunération des membres du clergé, aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique ». La rémunération des membres du clergé ne peut faire l'objet des dépenses du Fonds.

L'interdiction de rémunérer des membres du clergé ne trouve pas d'explication au commentaire des articles, de sorte que le Conseil d'État n'est pas à même d'en saisir le bien-fondé. Toute rémunération d'un « membre du clergé » est exclue, même pour des services pour lesquels une personne qui n'est pas « membre du clergé » peut être rémunérée en toute légalité. Il en va ainsi notamment des services d'organiste ou de sacristain. Dans la mesure où la disposition sous revue autorise ou interdit la rémunération des mêmes services selon que le prestataire est ou n'est pas « membre du clergé », elle opère une rupture du principe d'égalité inscrit à l'article 10*bis* de la Constitution. D'un point de vue juridique, l'interdiction est, par ailleurs, impossible à mettre en œuvre du fait qu'elle utilise la notion de « clergé » qui est dépourvue de définition légale. Le statut de « clerc », donc de membre du clergé, relève de l'organisation interne de l'Église catholique et est défini par le droit canonique. Or, le droit canonique est étranger à l'ordre juridique luxembourgeois, de sorte que la loi en projet ne peut pas s'y référer, même indirectement, en vue de déterminer les personnes concernées par le régime juridique dérogatoire au droit commun qu'elle entend instituer. En attendant de voir les auteurs justifier le traitement inégal allégué d'après les critères élaborés en la matière par la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État est amené à réserver sa position quant à la dispense du second vote

constitutionnel. Le problème serait résolu si le bout de phrase « frais de personnel relatifs à la rémunération des membres du clergé » était remplacé par « frais de personnel visés par la loi du 23 juillet 2016 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 [...] ».

La mission générale de « pourvoir [...] aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique » n'est d'ailleurs pas exclusive d'autres acteurs œuvrant dans le même domaine. Tel est notamment le cas de l'Archevêché, du Grand Séminaire de Luxembourg, des ordres et congrégations religieux et de nombreuses autres personnes morales de droit privé créées sous forme d'association sans but lucratif, de fondation ou de société commerciale.

### *Alinéa 3*

L'alinéa 3 a pour objet de régler, par la voie législative, la question de la propriété des immeubles dits « biens de cure », en attribuant la propriété de ces biens au Fonds. Il n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Toujours dans le contexte des critiques avancées par d'aucuns, en rapport avec une prétendue « expropriation » des fabriques d'église, le commentaire de l'article précise à juste titre qu'à l'heure actuelle l'État détient la nue-propriété des biens de cure.

### *Alinéa 4*

L'alinéa 4 n'appelle pas d'observation.

### Article 3

L'article sous revue exempte toute mutation immobilière en faveur du Fonds dans l'intérêt de l'exercice du culte catholique des droits de timbre, des droits d'enregistrement, de succession et de mutation par décès et des droits de transcription. Ce faisant, le projet de loi reprend le libellé identique figurant à l'endroit de l'article 4 de la loi précitée du 23 juillet 2016 au bénéfice de l'Église catholique. Une disposition analogue se retrouve dans les autres lois du 23 juillet 2016 au bénéfice des autres cultes. Le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à ce sujet dans son avis du 23 février 2016<sup>22</sup>.

### Article 4

L'article 4 est sans valeur normative et est à supprimer. Les articles subséquents seront à renuméroter de même que les renvois à ces articles.

### Article 5

Cet article porte sur la manière dont le Fonds est organisé et contrôlé. L'article sous examen ne fait que souligner la proximité des deux entités (Fonds et Archevêché) dans la mesure où, aux termes de l'exposé des motifs, l'Archevêché détermine l'organisation et le fonctionnement du Fonds, nomme les administrateurs, peut procéder à la révocation des administrateurs,

---

<sup>22</sup> Doc. parl. n<sup>os</sup> 6869<sup>2</sup> à 6874<sup>2</sup>.

décide de la durée de leur mandat, des possibilités de délégation des compétences du conseil d'administration à des structures décentralisées et approuve les statuts et toute modification. L'Archevêché serait ainsi notamment chargé d'approuver des statuts qu'il aura lui-même établis en vertu de l'alinéa 1<sup>er</sup>. L'Archevêché doit de même, aux termes de l'article 6, approuver les opérations immobilières relatives à des édifices religieux et les comptes annuels ainsi que le budget avant le début de l'exercice. Toute l'activité du Fonds est ainsi déterminée et guidée par l'Archevêché. Le terme « tutelle » figurant à l'endroit de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous revue pour qualifier le rôle de l'Archevêché – et que le Conseil d'État propose de remplacer par le terme « contrôle » – paraît dès lors pour le moins quelque peu euphémique.

Le Conseil d'État propose de remplacer les dispositions relatives à l'organisation du Fonds dans l'article sous avis, ce qui aurait l'avantage de rendre superflu de renvoyer à des statuts, les dispositions de détail pouvant figurer dans un règlement interne à adopter par le conseil d'administration.

À l'endroit de l'article 5, alinéa 4, il y a lieu de remplacer, pour plus de clarté, l'expression « opérations immobilières » – notion sans contenu normatif – par celle d'« actes translatifs de propriétés immobilières ».

Le Conseil d'État propose de conférer à l'article 5 le libellé suivant :

« **Art. 5.** Le Fonds est géré par un conseil d'administration d'au moins trois membres nommés par l'Archevêché pour une durée qui ne peut excéder xxx années. Les mandats des administrateurs sont renouvelables.

Le président du conseil d'administration représente le Fonds dans tous les actes publics et privés. Les actions judiciaires sont intentées et défendues au nom du Fonds par le président du conseil d'administration.

Le conseil d'administration peut déléguer les pouvoirs qu'il détermine à un ou plusieurs administrateurs pour l'administration courante du Fonds et pour l'exécution des décisions du conseil d'administration.

Le conseil d'administration établit un règlement interne régissant l'organisation et le fonctionnement du Fonds, et plus particulièrement les conditions de convocation et de déroulement des réunions du conseil d'administration ainsi que la manière de tenir le registre des délibérations et les archives. Le règlement interne fixe l'adresse du siège du Fonds.

Le conseil d'administration peut créer des structures de gestion décentralisées du Fonds, sans personnalité juridique propre, dont il détermine le nombre, la dénomination, la composition, les missions et le fonctionnement au règlement interne. Les membres des structures décentralisées sont désignés par le conseil d'administration pour une durée qui ne peut excéder xxx années. Leurs mandats sont renouvelables. Les membres peuvent être révoqués par le conseil d'administration. Le conseil d'administration peut déléguer aux membres de ces structures, ou à certains d'eux, les compétences et pouvoirs qu'il détermine pour la gestion des structures décentralisées.

Les décisions du conseil d'administration relatives à l'établissement et à la modification du règlement interne, ainsi que les décisions relatives aux actes de disposition portant sur des édifices

religieux dont le Fonds est propriétaire, nécessitent l'accord de l'Archevêché. »

## Article 6

Le Conseil d'État marque son accord avec les mesures transitoires en rapport avec le report de l'application de la comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale, jusqu'en 2020. Il suggère d'inclure ces mesures transitoires dans un article à part figurant à la fin du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'État n'entend pas discuter le bien-fondé du délai accordé au Fonds avant d'exiger la tenue des comptes suivant les principes de la comptabilité commerciale.

La mesure transitoire figurant à l'alinéa 1<sup>er</sup>, deuxième phrase, se lirait dès lors comme suit :

« Par dérogation à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, la comptabilité que le Fonds est tenu d'appliquer avant l'exercice 2020 se limite à la présentation après la fin de l'exercice comptable d'un compte des recettes et des dépenses réalisées en cours d'exercice avec indication de l'état financier en début et en fin d'exercice. »

Le Conseil d'État comprend que l'alinéa 2 s'applique également à la comptabilité simplifiée applicable avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

## Article 7

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, exclut le « cofinancement » des activités du Fonds par les communes. Le Conseil d'État propose de remplacer la notion de « cofinancement », qui a une signification juridique différente, par celle de « contribution au financement des activités du Fonds ». Parallèlement, le libellé tel que proposé interdit au Fonds de recevoir une quelconque contribution de la part d'une commune « en dehors des interventions financières destinées à rémunérer les fournitures et services que le Fonds peut, le cas échéant, effectuer pour compte d'une commune ». L'interdiction du financement du Fonds par le biais de subsides communaux s'articule en deux facettes qui ont la même finalité. Ce faisant, les auteurs du projet de loi sous avis transposent une stipulation de l'accord signé entre l'État et l'Archevêché en date du 26 janvier 2015. Toutefois, une convention conclue entre le Gouvernement et l'Archevêché ne saurait en aucune manière lier le législateur ni restreindre sa liberté dans un État placé sous le régime de la démocratie parlementaire<sup>23</sup>. En effet, aux termes de l'article 50 de la Constitution, les députés « [...] ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché ». Il appartient au législateur de définir l'intérêt général dans le cadre de ses attributions constitutionnelles.

L'article 107 de la Constitution dispose que les communes sont constituées en collectivités territoriales autonomes ayant la personnalité juridique et ayant vocation à gérer, par leurs organes directement élus par les habitants, leur patrimoine et leurs « intérêts propres ». Un établissement

---

<sup>23</sup> Voir articles 1<sup>er</sup> et 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

public exerçant ses activités et missions sur le plan national peut-il bénéficier de financements provenant de communes habilitées à gérer les intérêts locaux ? La question se pose si l'interdiction d'une telle dépense par la loi est contraire à l'article 107 de la Constitution et aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale approuvée par la loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985.

La première facette de l'interdiction du financement du Fonds libellée dans l'article sous avis se réfère uniquement aux contributions financières, alors que la deuxième vise toutes les contributions quelle qu'en soit la nature. Il est encore à noter que l'interdiction, dans ses deux volets, s'applique exclusivement au Fonds et aux « activités » de celui-ci, mais ne concerne pas les contributions à l'exercice du culte catholique en tant que tel. L'interdiction de contribuer aux activités des cultes est visée à l'article 19 du projet de loi sous avis. En ce qui concerne les activités du Fonds, il y a lieu d'admettre que celles-ci recouvrent l'ensemble des actions et opérations du Fonds telles qu'elles se dégagent des missions définies à l'article 2.

Aux yeux du Conseil d'État, la discussion au sujet d'une éventuelle violation du principe de l'autonomie communale ne peut viser que la première partie de l'interdiction figurant à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, à savoir celle qui exclut une contribution au financement des activités du Fonds par les communes, étant donné que la disposition interdisant au Fonds de recevoir une contribution de la part d'une commune – en dehors des interventions financières destinées à rémunérer les fournitures et services que le Fonds peut, le cas échéant, effectuer pour compte d'une commune – ne relève pas de l'autonomie communale. En effet, le Fonds est créé au niveau national dans le cadre de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous rubrique. Il appartient au seul législateur de déterminer les missions et les attributions du Fonds et dès lors d'exclure la possibilité, dans le chef de ce dernier, de toucher une quelconque contribution de la part d'une entité publique territoriale. Or, toutes les lois portant création d'un établissement public comprennent des dispositions relatives aux ressources<sup>24</sup>. Toutes ces lois et plus particulièrement celles relatives à la création d'établissements publics à but non culturel ne prévoient pas, du moins indirectement, parmi les ressources possibles, celles provenant de subsides communaux<sup>25</sup>.

La Constitution ne précise pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « intérêts propres » des communes, expression figurant à l'article 107, paragraphe 1<sup>er</sup>. Toutefois, l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 précise que « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La notion d'intérêt communal est certes également vague et n'est définie nulle part. Il faut admettre qu'elle englobe toute activité et tout objet que les

---

<sup>24</sup> - Loi du 6 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé « Centre de Musiques Amplifiées », Mémorial A 101, article 6 ;

- Loi du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé « Centre Culturel de Rencontre Abbaye Neumünster » ;

- Loi du 10 décembre 1998 portant création d'un établissement public nommé « Fonds d'Assainissement de la Cité Syrdall », article 13 ;

- Loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval Ouest, article 8 ;

- Loi du 20 avril 2009 portant création de l'établissement public « Centre Hospitalier du Nord », article 8.

<sup>25</sup> Les ressources sont à chaque fois précisées ; les communes ne sont pas autorisées à faire des dons. À signaler toutefois que dans le cadre du projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours (art. 52), la contribution communale est obligatoire.

autorités communales s'attribuent pour autant que la Constitution ou la loi n'en a pas octroyé la compétence à un autre pouvoir.

Ainsi, la commune a vocation à intervenir sur le fondement de l'intérêt communal, dans toutes les affaires qui la concernent, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence. Les affaires de la commune ne correspondent pas à des domaines d'activité déterminés, mais elles se caractérisent par le but d'intérêt public communal que le conseil communal poursuit en décidant d'intervenir, et qui comporte outre le nécessaire, également l'utile et l'agréable de la collectivité publique locale concernée et constitue une notion de fait par essence évolutive. Aussi la notion d'« intérêt communal » dépend-elle des lieux, des circonstances et des moyens financiers<sup>26</sup>.

Aux yeux du Conseil d'État, l'analyse de la disposition sous avis doit se situer dans un contexte plus global en tenant notamment compte des privilèges dont ont bénéficié les fabriques d'église au cours des siècles passés, mais également des droits consentis à l'organe de gestion des biens du culte catholique, notamment dans le cadre du projet de loi sous avis.

Selon l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale précitée, le concept d'autonomie locale couvre « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques ». Toutefois, aux termes de l'article 4, « les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi ». Le paragraphe 2 du même article limite clairement la portée de l'autonomie locale en ce que « les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité ». Selon son paragraphe 3, l'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie. L'autonomie locale bénéficie dès lors d'une protection constitutionnelle ou législative, mais dans le respect de l'État de droit. Les communes ne sont pas « indépendantes », mais jouissent d'une autonomie réglementée par la loi. Si les compétences confiées aux collectivités locales doivent, selon le paragraphe 4 du même article, « être normalement pleines et entières », il est néanmoins précisé qu'elles « ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi ». Le paragraphe 4 n'impose pas de restrictions particulières au champ d'application de la loi, si ce n'est par l'évocation des compétences « normales ».

Le Conseil constitutionnel français<sup>27</sup> a, dans un contexte constitutionnel différent, admis une valeur juridique au principe de subsidiarité énoncé à l'article 72 de la Constitution française, qui pourrait conduire à la censure d'une disposition législative « s'il était manifeste qu'eu égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale » (ce qui en l'occurrence n'était pas le cas), et a explicité que sa censure ne pourrait toutefois s'exercer qu'en

---

<sup>26</sup> TA 26.03.2001, rôle 12335, jugement réformé pour d'autres motifs par un arrêt de la Cour administrative du 13.12.2001 (13407C).

<sup>27</sup> Décision du 7 juillet 2005, n° 2005-516 DC, cons. 12, Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (JO 14 juill. 2005, p. 11589).

cas d'erreur manifeste du législateur, ce qui laisse à ce dernier une très large marge d'appréciation en ce domaine<sup>28</sup>.

En Belgique, le Conseil d'État a exprimé une position claire en énonçant que, lorsqu'une norme supérieure a élaboré un corps de règles suffisamment complètes et détaillées, tout pouvoir réglementaire communal dans le domaine couvert est exclu<sup>29</sup>.

Aux termes de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (articles 103 et 104), toute dépense qui n'est pas exercée dans l'intérêt général ou qui est contraire à la loi peut être annulée par le Grand-Duc. Certaines lois en vigueur excluent formellement tout financement communal. Ainsi, la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques interdit, en son article 8, tout financement par une personne morale et dès lors également par une commune. Les communes se voient de même interdire d'effectuer des dépenses pour les congés politiques au-delà des montants déterminés par la loi<sup>30</sup>. Les conditions d'admission, de promotion et de démission, de rémunération des fonctionnaires et employés communaux, ainsi que leurs droits et devoirs sont exclusivement déterminés par le législateur.

Dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, à l'endroit du chapitre 11 relatif aux communes<sup>31</sup>, le Conseil d'État avait souligné qu'il est loisible au législateur d'ajouter ou de retirer des attributions de la compétence des communes dès lors que ces attributions se situent en dehors de celles qualifiées de « primaires » (*Kernkompetenz*). Le Conseil d'État avait également insisté sur la nécessité de veiller à la mise à disposition des moyens financiers nécessaires en cas d'extension des compétences communales. À noter que l'interdiction d'un cofinancement des activités du Fonds se situe dans la droite ligne des dispositions de la loi précitée du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

Même à défaut d'une interdiction spécifique, le droit commun interdit aux communes de contribuer financièrement aux activités du Fonds pour lesquelles aucun intérêt communal direct ou indirect ne saurait être invoqué, ce qui serait le cas de la presque totalité des activités du Fonds.

Aux yeux du Conseil d'État, les communes peuvent cependant avoir un intérêt à la conservation et à la préservation du bon entretien, et même à l'embellissement des édifices religieux existant sur leurs territoires. Les édifices religieux sont en effet souvent des bâtiments emblématiques contribuant à l'attractivité des localités dont elles constituent une partie importante du patrimoine culturel et historique. L'intérêt communal à préserver les édifices religieux existait également dans le passé où de nombreuses communes ont contribué volontairement à la conservation et à l'embellissement de ces édifices, dans une mesure excédant largement le cadre des obligations mises à leur charge par le décret précité de 1809, indépendamment du statut de propriété des édifices.

---

<sup>28</sup> Encyclopédie Dalloz des collectivités locales : les bases constitutionnelles du droit financier local, Jean-Luc Albert, mars 2013, n° 43.

<sup>29</sup> C.E., 12 juillet 1971, n° 8744, *Van Bael* ; C.E., 30 mars 1971, n° 14637, *Van Limberghen* ; C.E., 06 décembre 1978, n° 19314, *Agglomération bruxelloise c/ État belge* ; C.E., 28 mai 1982, n° 22292, *Chevron Oil Belgium*.

<sup>30</sup> Article 79 de la loi communale.

<sup>31</sup> Doc. parl., n° 6030<sup>6</sup>, p. 129 et ss.

Le Conseil d'État estime dans ces circonstances que l'interdiction de toute subvention financière au profit d'un édifice, du seul fait qu'il sert à l'exercice d'un culte, est de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi. Un règlement communal qui, d'une manière générale, permet de subventionner, dans l'intérêt de leur préservation, voire de l'embellissement des localités, des travaux à des édifices appartenant à des propriétaires privés, personnes physiques et morales, doit également rester d'application aux édifices religieux<sup>32</sup>. En l'absence d'ajout dans le texte, le libellé, excluant sans nuances ou réserve le Fonds des subventions éventuellement accordées à tous les propriétaires se trouvant dans une situation comparable, viole l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Il y a dès lors lieu, sous peine d'opposition formelle, de compléter l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, d'un alinéa 2 qui pourrait être libellé comme suit :

« Toutefois, peuvent être accordées et acceptées par le Fonds des subventions versées aux propriétaires d'édifices érigés sur le territoire de la commune, en vue de la préservation ou de l'embellissement des édifices érigés sur le territoire communal. »

Le Conseil d'État pourrait encore s'accommoder d'un système permettant aux communes, si elles le souhaitent, d'accorder des subventions en relation avec les édifices religieux situés sur leur territoire. Cette faculté pourrait être assortie d'un cadre strict, par exemple en exigeant une convention à conclure entre la commune concernée et le Fonds qui précise les travaux à bénéficier de la subvention en limitant éventuellement le montant du subventionnement à une quote-part maximale du coût total de la dépense à subventionner et en réglementant les modalités d'octroi et de liquidation de la subvention ainsi que le contrôle de l'affectation conforme de celle-ci.

### Paragraphe 2

Sans observation.

### Article 8

Le Conseil d'État note que l'article sous revue fait de multiples emprunts aux dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. Les associations et les fondations sans but lucratif sont des organismes de droit privé. Or, selon la lecture faite par le Conseil d'État du projet de loi sous avis, le Fonds est un organisme de droit public, de sorte que les renvois aux règles imposées aux fondations paraissent inappropriés dans cette logique.

En ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'imposer en application de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 15<sup>o</sup>, de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, l'immatriculation du Fonds au registre du commerce et des sociétés (RSCL), tout en l'assimilant pour l'application de cette loi aux établissements publics<sup>33</sup>. Il note, à titre subsidiaire, que l'alinéa

---

<sup>32</sup> Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à la réponse du Ministre de l'Intérieur à la question parlementaire 2492 du député Georges ENGEL dans laquelle le ministre adopte la même approche en se fondant également sur le principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

<sup>33</sup> Les indications à fournir au moment de leur immatriculation par les établissements publics figurent à l'article 9 de la loi précitée du 19 décembre 2002.

1<sup>er</sup> de l'article sous revue prévoit l'immatriculation du Fonds au RSCL, selon les modalités prévues à cet effet pour les fondations. Ces règles figurent à l'article 32 de la loi précitée du 21 avril 1928. Ce renvoi est incorrect, puisque le texte de l'article 32 impose la publication de la date de l'arrêté grand-ducal portant approbation des statuts. Un tel arrêté n'est toutefois pas prévu en ce qui concerne le Fonds.

L'alinéa 2 n'appelle pas d'observation.

L'alinéa 3 énumère les dispositions de la loi précitée du 21 avril 1928 que les auteurs souhaitent voir appliquées au Fonds.

Le Conseil d'État ne comprend pas le renvoi à l'article 27, alinéa 2, dans la mesure où cette disposition énonce les conditions à remplir par un établissement pour être considéré comme fondation, ce que le Fonds n'est précisément pas. Les missions du Fonds figurent aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi sous examen.

Le renvoi à l'article 30, alinéa 2, points 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, est superfétatoire. L'objet du Fonds figure dans la loi en projet sous revue, de même que la localité du siège ; l'adresse du siège est, dans la logique du Conseil d'État, fixée au règlement interne et doit être publiée au RSCL en vertu de l'article 11 de la loi précitée du 19 décembre 2002.

Le renvoi à l'article 32*bis*, lettres a), c) et d), paraît inopportun pour une personne morale de droit public et peut être omis.

Le renvoi à l'article 36, paragraphe 1<sup>er</sup>, est superfétatoire, puisque l'autorisation des libéralités entre vifs et testamentaires au profit des personnes morales de droit public est réglée à l'article 910 du Code civil.

Le renvoi à l'article 38 est superfétatoire, étant donné que, selon le Conseil d'État, la représentation du Fonds doit être prévue par la loi. Il renvoie à sa proposition de texte à l'endroit de l'article 5.

Le renvoi à l'article 39 se réfère à une disposition qui relève du droit commun et peut être omis.

Selon le Conseil d'État, l'article 40, alinéa 2 est spécifique aux fondations. Les administrateurs d'une fondation ne dépendent pas d'une assemblée générale, et, le plus souvent, d'aucun autre organisme ayant pouvoir pour prononcer leur révocation. Un recours devant le juge est dès lors la seule possibilité pour écarter un administrateur indélicat ou négligeant. Les administrateurs du Fonds, par contre, sont révocables *ad nutum* par l'Archevêché. Le renvoi aux articles 40, alinéa 2 et 42 est à omettre pour être non pertinent.

L'article 43 ne saurait pas, selon le Conseil d'État, être appliqué à une personne morale de droit public créée par la loi.

### Article 9

Aux termes de cet article, le Fonds est exempt de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur la fortune. Se pose la question de savoir si le même régime d'exemption totale

des impôts existe pour tous les organismes gestionnaires du patrimoine des différents cultes au Luxembourg. À cet égard, le Conseil d'État ne peut que constater un certain flou légal.

Aux termes de l'article 159 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après, « L.I.R. »), paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre A, point 3, les « associations religieuses tant reconnues que non reconnues par l'État, quelle qu'en soit la forme juridique » sont considérées comme contribuables passibles de l'impôt sur le revenu des collectivités. Il en est de même, à la lettre B, « des établissements publics et des autres personnes morales de droit public ».

Aux termes de l'article 161 de la L.I.R.:

« Sont exempts de l'impôt sur le revenu des collectivités :

1. les organismes à caractère collectif énumérés à l'article 159 sub A, numéros 4 à 7, et sub B, si ces organismes, suivant leurs statuts ou leur pacte social et leur activité poursuivent directement et uniquement des buts culturels, charitables ou d'intérêt général. Toutefois, ils restent passibles de l'impôt dans la mesure où ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial [...] ».

Les organismes à caractère collectif énumérés au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre A, points 4 à 7 de l'article 159 de la L.I.R. sont dès lors seuls exempts de l'impôt et non pas les « associations religieuses » mentionnées au paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre A, point 3 du même article. Or, la pratique de l'Administration des contributions directes semble varier par rapport au texte, pourtant précis.

La loi d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 (« *Steueranpassungsgesetz* »), une loi complémentaire à la « *Abgabenordnung* », toujours en vigueur au Luxembourg<sup>34</sup>, définit la notion « d'intérêt général » en son paragraphe 17<sup>35</sup>.

Aux termes du paragraphe 19(1):

« Kirchlich sind solche Zwecke, durch deren Erfüllung eine christliche Religionsgesellschaft des öffentlichen Rechts ausschliesslich und unmittelbar gefördert wird. »

Ces dispositions légales claires ne s'appliquent dès lors qu'aux cultes chrétiens, et sont manifestement discriminatoires à l'égard des cultes non chrétiens, même si, dans la pratique administrative, l'Administration des contributions directes ne semble pas avoir appliqué cette distinction.<sup>36</sup>

La « *Gemeinnützigkeitsverordnung* » du 16 décembre 1941 a pour seule finalité de mettre en œuvre les paragraphes 17 et 19 précités. Elle ne vise également pas les cultes non chrétiens<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> En Allemagne, la loi a été entretemps itérativement modifiée.

<sup>35</sup> (1) Gemeinnützig sind solche Zwecke, durch deren Erfüllung ausschliesslich und unmittelbar die Allgemeinheit gefördert wird. (2) Eine Förderung der Allgemeinheit ist nur anzunehmen, wenn die Tätigkeit dem gemeinen Besten, das heisst dem Wohl des Luxemburger Volkes auf materiellem, geistigem oder sittlichem Gebiet, nutzt. Ob dies der Fall ist, beantwortet sich nach den Anschauungen der Volksgesamtheit.

<sup>36</sup> Code fiscal annoté, Volume 1<sup>er</sup>, titre 3, notes sous §19 StAnpG.

<sup>37</sup> „Die folgenden Zwecke sind im Sinn des Steuerrechts als gemeinnützige mildtätige oder kirchliche Zwecke nur dann anzusehen, wenn sie von einer Körperschaft (Absatz 3) ausschliesslich und unmittelbar verfolgt werden: ... 3. Die Förderung einer christlichen Religionsgesellschaft des öffentlichen Rechts.“

L'article 174 L.I.R. impose les associations religieuses et les congrégations (telles que définies à l'article 159 L.I.R. précité) en réduisant leur impôt à moitié. Il faut admettre que l'expression « associations religieuses » visée par l'article 159 L.I.R. est à interpréter dans un sens très large. Ces associations ne doivent dès lors notamment pas respecter les prescrits de la loi précitée du 21 avril 1928 notamment en rapport avec la publication de la liste de leurs membres (article 10).

À signaler que selon le paragraphe 3 de la *Gewerbesteuer-gesetz* du 1<sup>er</sup> décembre 1936, sont exempts de cet impôt, les « Unternehmen, die nach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschliesslich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen ». Dans ce contexte, le terme « kirchliche » est également à définir selon la « Steueranpassungsgesetz » précitée.

Ces textes surannés, mais toujours en vigueur, ne sont pas compatibles avec un traitement égalitaire en matière de liberté religieuse. Il est dès lors impératif de procéder à des modifications parallèlement à l'entrée en vigueur du dispositif sous avis.<sup>38</sup>

### Article 10

Dans la mesure où les décrets remontant à l'époque impériale ont valeur de loi, leur abrogation relève de la compétence du seul législateur. Le Conseil d'État renvoie dans ce contexte à son avis du 10 décembre 2015 relatif au projet de loi portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et rappelle que les fabriques d'église constituent des établissements publics relevant de l'État et placés sous la double tutelle administrative de l'État et de l'Archevêché<sup>39</sup>.

Selon l'article sous revue, les fabriques d'église sont dissoutes. Le Conseil d'État préférerait voir remplacer la notion de dissolution par celle de suppression. Il considère en effet que le concept de dissolution, emprunté au droit des sociétés, est lié à celui de liquidation, la personnalité juridique des établissements dissous subsistant pour les besoins de leur liquidation, jusqu'à la clôture de celle-ci. Or, en l'espèce la question de la liquidation ne se pose pas, alors que tous les actifs et passifs des fabriques d'église supprimées sont instantanément repris par le Fonds. Le Conseil d'État demande en conséquence d'écrire que les fabriques d'église sont supprimées.

Se pose ensuite la question de savoir si toutes les fabriques d'église qui existent à l'heure actuelle tombent dans le périmètre de l'article 10 sous revue. Les fabriques d'église attachées aux paroisses qui existaient au moment de l'entrée en vigueur du décret précité du 30 décembre 1809 sont sans nul doute à considérer comme des fabriques « instituées par » ce décret. Mais il est douteux qu'il en soit de même des fabriques attachées à des

---

<sup>38</sup> Les dispositions visées n'ont pas été abrogées par l'article 4 b) de l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 concernant les impôts, taxes, cotisations et droits (Mém. 1944, p. 80) qui dispose que « Ne seront plus appliquées à partir du 10 septembre 1944 : ... b) les prescriptions exceptionnelles décrétées contre les organisations religieuses ainsi que le régime spécial appliqué aux Juifs, aux Polonais et aux Russes ».

<sup>39</sup> Avis du Conseil d'État concernant le projet de loi n°6824 à l'origine de la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

paroisses créées plus tard par des lois spéciales<sup>40</sup>. Afin d'éviter toute controverse à ce sujet, le Conseil d'État demande, en premier lieu, d'abroger formellement toutes les lois spéciales ultérieures, en vertu desquelles des paroisses dotées d'une fabrique d'église ont été créées, et de préciser, en second lieu, que l'article 10 vise toutes les fabriques d'église « régies » par le décret de 1809.

### Article 11

L'article 11, qui se propose de déterminer pour l'avenir le statut de propriété des édifices religieux du culte catholique, constitue une des dispositions clés du projet de loi sous avis. Avant d'examiner, dans une approche plus technique, les différents paragraphes, le Conseil d'État voudrait faire quelques considérations plus fondamentales sur l'approche suivie par les auteurs du texte et sur la cohérence du dispositif.

Le Conseil d'État relève que l'article sous examen retient deux références pour déterminer la propriété, d'un côté, les titres légaux ou notariés préexistants à l'entrée en vigueur de la loi ainsi que les conventions conclues avant la date du 1<sup>er</sup> juin 2017, date également antérieure à l'entrée en vigueur de la loi, et, d'un autre côté, les annexes IIA et IIB. Ces annexes établissent des listes des édifices religieux et documentent la propriété. Ces listes sont censées correspondre à l'état des titres de propriété et aux conventions. Le relevé peut toutefois être remis en cause après l'entrée en vigueur de la loi en vertu de titres de propriété préexistants. Le paragraphe 3 prévoit, en effet, un mécanisme de cession unilatérale dans les six mois de l'entrée en vigueur de la présente loi opérée par la commune au Fonds sur base d'un titre préexistant ; la procédure prévue revêt une nature administrative. Le paragraphe 4 prévoit, pendant une période de dix ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, un mécanisme de rétrocession par le Fonds à la commune d'un édifice sur la base d'un titre de propriété préexistant qui n'a pas été considéré dans l'établissement des listes.

Le problème principal du régime prévu réside dans l'articulation entre les titres de propriété à la base de l'établissement des listes et le titre de propriété issu de l'adoption de la loi à laquelle sont annexées les listes.

Selon la lecture que le Conseil d'État fait de la loi en projet, les annexes IIA et IIB, visées à l'article 11, au même titre que l'annexe I visée à l'article 2, feront partie intégrante de la future loi. Ces listes établissent un titre légal de propriété nouveau qui se substitue aux titres antérieurs et donnent une valeur juridique indiscutable à la propriété pour les édifices visés au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, pour lesquels il n'y a ni titre ni convention. Cette lecture est conforme au texte et à la logique de l'article 11, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi en projet et à la volonté exprimée par les auteurs. Ce titre légal de propriété constituera le fondement juridique de tout acte de disposition qui pourra survenir après l'entrée en vigueur de la loi. Le nouveau titre de propriété légal remplace dès lors les titres de propriété antérieurs et tranche souverainement la question de la propriété.

---

<sup>40</sup> Voir à titre d'exemples : Loi du 5 avril 1906 concernant la création d'une paroisse à Brouch (Mémorial A n° 23 du 13 avril 1906) ; loi du 7 août 1912 concernant la création d'une paroisse à Limpertsberg (Mémorial A n° 59 du 9 août 1912) ; loi du 22 août 1936 portant création d'une nouvelle paroisse à Luxembourg-Neumerl (Mémorial A n° 67 du 3 septembre 1936) ; loi modifiée du 29 décembre 1948 ayant pour objet la transformation de 2 chapellenies en paroisses, la création de 3 places de desservants, de 14 places de vicaires, de 2 places de chapelains et de 2 places de professeurs au Séminaire (Mémorial A n° 72 du 31 décembre 1948).

Les listes figurant dans les annexes ont été présentées par les auteurs du projet de loi sous revue à l'issue de discussions avec les communes, les fabriques d'église et l'Archevêché. Ces listes sont adoptées en même temps que le texte du projet de loi proprement dit et participent de sa nature juridique. Le Conseil d'État considère dès lors que la procédure qui a été suivie pour établir ces listes, concrètement la production de titres de propriété, la conclusion de conventions ou encore le choix et l'application du mécanisme d'attribution de propriété visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4, ne doivent pas figurer dans la loi.

Les auteurs du projet de loi sous avis font une confusion avec un autre système, qui aurait pu être retenu et dans lequel des listes de propriété seraient fixées par le pouvoir exécutif ou au niveau communal selon des critères et des procédures prévus par le législateur. Dans cette logique, il est concevable d'envisager également des mécanismes de modification de ces listes en examinant des situations particulières fondées sur la méconnaissance de titres de propriété existants. Le Conseil d'État note au passage qu'un tel système aurait encore permis de tenir compte des droits des tiers, titulaires de titres de propriété préexistants à la loi, intéressés à contester des titres de propriété présentés par les communes ou le Fonds, voire acquis par des tiers après l'entrée en vigueur de la loi sur des édifices religieux « désaffectés ».

Dès lors que les auteurs retiennent l'option de régler la question de la propriété définitivement par la loi, en conférant force légale aux annexes qui constituent de nouveaux titres de propriété, le mécanisme envisagé est incohérent.

Dans cette logique, la loi en projet ne devrait pas s'occuper des critères retenus pour établir les listes, à savoir les titres de propriété existants, les conventions conclues avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 ou les présomptions d'appartenance de plein droit. En effet, ce dispositif n'aura aucune portée après l'entrée en vigueur de la loi, n'étant que le mécanisme par lequel les listes ont été établies avant l'adoption de la loi. Au moment où le Conseil d'État adopte le présent avis, ces critères et cette procédure n'ont plus aucune portée, étant donné que les listes ont déjà été établies. Le dispositif aura tout au plus une valeur explicative pour comprendre l'origine des listes, mais sera dépourvu de toute portée normative effective pour l'avenir.

Plus important encore, il ne saurait être admis que des titres de propriété antérieurs à l'établissement des listes, appréciés erronément ou non considérés pour les raisons les plus diverses, puissent être invoqués, selon les procédures prévues au paragraphe 3 ou au paragraphe 4, pour revenir sur la détermination de la propriété dans la loi. La distinction subtile opérée, dans le texte sous examen, entre le titre de propriété préexistant à la loi et sa documentation dans le relevé de l'annexe porte à faux, dès lors que la loi ne se limite pas, et ne peut pas se limiter, à documenter une situation ayant un fondement juridique en dehors de cette loi, mais de régler la question de la propriété et de constituer un nouveau titre clair et indiscutable pour l'avenir. Le Conseil d'État relève, dans ce contexte, que la terminologie et la logique de l'article 2, qui déclare le Fonds propriétaire des immeubles énumérés à l'Annexe I, sont correctes. La nature juridique des annexes IIA et IIB est nécessairement la même que celle de l'Annexe I. En effet, d'après l'article 11, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi en projet « [l]'inscription sur les Annexes

IIA et IIB emporte attribution de propriété, sans préjudice des dispositions du paragraphe 3 ».

Si on admet que les listes puissent être remises en cause malgré leur qualité de titre légal de propriété, par la production d'un titre de propriété antérieur à l'établissement de la liste et à l'adoption de la loi, il faudra envisager une modification de la liste par la voie législative. En effet, en vertu du principe du parallélisme des formes, ni le pouvoir exécutif ni les autorités communales ne sauraient être habilités par le législateur à modifier par un acte administratif les annexes à la loi. Une telle approche doit d'ailleurs être écartée au regard du libellé de l'article 11, paragraphe 2, alinéa 4, de la loi en projet. Recourir à l'instrument juridique de la convention notariée pour un transfert de propriété est encore difficile à comprendre s'il s'agit, non pas de créer par un concours libre de volontés une nouvelle situation juridique, mais de remettre en cause la décision prise par le législateur qui a donné valeur légale à des listes au motif qu'elles comporteraient des erreurs ou ne seraient pas définitives.

Ces considérations amènent le Conseil d'État à conclure que le dispositif prévu est entaché d'une incohérence substantielle qui affecte la sécurité juridique de la loi à appliquer. Il doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous examen.

Selon l'approche du Conseil d'État, il n'y a pas lieu de se référer dans la loi aux critères d'attribution de la propriété. Dans cette logique, les annexes IIA et IIB peuvent être fusionnées dans une annexe unique II, comme c'était le cas dans la version initiale du projet de loi sous examen. L'article 11 pourrait être remplacé par le libellé suivant :

« **Art. 11.** L'inscription d'un édifice religieux sur l'annexe II emporte attribution de propriété. »

Ce n'est que sous réserve de ces considérations plus fondamentales, que le Conseil d'État procède, à titre subsidiaire et pour être complet, à l'examen des différents paragraphes.

Dans ce cadre, il sera également amené à émettre des critiques, sources potentielles d'oppositions formelles plus techniques, particulières aux paragraphes examinés.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> a pour objet de clarifier le statut de propriété des édifices religieux.

Actuellement, le statut de propriété des édifices religieux est très complexe. Pour de nombreux édifices, surtout pour ceux remontant à l'Ancien Régime, il n'existe, le plus souvent, pas de titres permettant d'en déterminer le propriétaire de manière univoque. Pour d'autres édifices, surtout les plus récents, on peut admettre qu'il existe, dans la plupart des cas, des titres de propriété permettant d'en déterminer le propriétaire.

#### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

En énonçant que « [l]a propriété des édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique, résulte des titres de propriété légaux ou

notariés existants », l'alinéa 1<sup>er</sup> vise les situations où des titres de propriété existent. Il est à noter que le champ d'application de l'alinéa 1<sup>er</sup> est limité aux seuls édifices religieux « qui servent à l'exercice du culte catholique ». Étant donné que l'alinéa 4 étend l'application des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 également aux « édifices religieux désaffectés », il serait plus cohérent d'étendre le champ d'application de l'alinéa 1<sup>er</sup> et, en conséquence, celui de l'alinéa 2, à l'ensemble des édifices religieux servant au culte catholique.

La notion de « titre de propriété légal » est une notion au contenu incertain. S'agit-il d'un titre constitué par la loi elle-même ou simplement d'un titre qui soit conforme à la loi ? Dans le dernier cas, il s'agirait d'une redondance. Même si l'explication du commentaire de l'amendement, selon laquelle un « titre [de propriété] légal » est « en principe un acte administratif établi par une commune », figurait dans le texte sous avis, elle ne serait pas de nature à réparer l'imprécision du libellé.

Par ailleurs, en limitant les modes de preuve pour l'établissement de la propriété d'un édifice religieux aux seuls « titres de propriété légaux ou notariés », la disposition sous revue semble écarter les titres de propriété qui ne sont pas des actes administratifs ou qui ne revêtent pas la forme notariée. Seraient ainsi notamment écartés les titres de propriété constitués par une décision judiciaire.

Le Conseil d'État n'entrevoit pas la raison pour laquelle la preuve par titres de la propriété d'un édifice religieux devrait s'écarter du droit commun. Dans cette logique, l'alinéa sous revue peut être omis.

#### *Alinéa 2*

D'après l'alinéa 2, la propriété d'un édifice religieux « peut également résulter d'une convention conclue avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 entre la fabrique d'église et la commune concernées aux fins de déterminer les droits de propriété en question ». Il est à noter que la date du 1<sup>er</sup> juin 2017, à laquelle il est à plusieurs reprises fait référence dans l'article sous revue, résulte des amendements gouvernementaux précités et remplace la date initialement retenue du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Une telle convention peut intervenir, d'après la disposition sous revue, tant dans l'hypothèse où un « titre de propriété légal ou notarié fait défaut », que dans celle où un tel titre existe au profit de l'une des parties. La fonction de la convention n'est pas la même dans les deux cas. Dans le premier cas, il s'agit de déterminer le propriétaire de l'édifice religieux sur lequel le droit de propriété n'a pas pu être déterminé par titre. Dans le deuxième cas, il s'agit de transférer à l'autre partie la propriété d'un édifice religieux, dûment établie par titre dans le chef d'une commune ou d'une fabrique d'église. Dans les deux cas, le résultat de la convention, en ce qui concerne la propriété d'un édifice religieux, est repris à l'annexe IIA de la loi en projet, dont question au paragraphe 2.

Dans les cas où le titre de propriété fait défaut, une recherche historico-juridique rigoureuse serait nécessaire, au cas par cas, pour établir le droit de propriété. En raison de la complexité, notamment historique, de la matière, une telle recherche fastidieuse risquerait de ne pas dégager de preuve irréfutable du droit de propriété non plus. À cet égard, il faut relever que les inscriptions cadastrales, qui, par ailleurs, ne constituent pas des titres

juridiques de propriété, ne sont souvent d'aucune utilité. Historiquement, la plupart des édifices religieux figurent en effet au cadastre sous la suscription formée par les mots « Le Presbytère », suivis du nom de la localité d'implantation. Cette suscription cadastrale, qui ne correspond pas à la dénomination d'une personne juridique, indique l'affectation cultuelle de l'édifice, mais n'en désigne pas le propriétaire. Devant les aléas liés à la recherche historico-juridique, le Conseil d'État peut comprendre que les auteurs du projet de loi sous revue aient opté pour une démarche plus pragmatique, tendant en effet à trancher la question de la propriété des édifices religieux dont le statut de propriété ne peut pas être déterminé autrement. De l'avis du Conseil d'État, le droit de propriété doit toutefois résulter directement de la loi, en l'occurrence de l'annexe II. Une convention entre une commune et une fabrique d'église ne peut pas fonder la propriété d'un immeuble sur lequel aucune des deux parties prenantes ne peut démontrer son droit de propriété. Elle doit, au contraire, être considérée comme un arrangement intervenu entre les deux propriétaires potentiels en vue de préparer l'établissement de ladite annexe IIA, laquelle constituera alors le titre de propriété.

Dans les cas où le titre de propriété existe, la partie qui, selon le titre, est propriétaire de l'édifice peut, d'après la disposition sous revue, en transférer la propriété à l'autre au moyen de ladite convention. En droit commun, le transfert de propriété résulte de l'accord des parties, donc d'une convention, sur l'objet et sur le prix. Tel n'est cependant pas le cas de la convention prévue par la disposition sous revue, puisque, d'après le paragraphe 2, alinéa 4, le droit de propriété résulte des annexes IIA et IIB de la loi en projet. De cette circonstance, on peut déduire que les auteurs ont voulu déroger au droit commun. La convention visée n'a pas valeur de titre de propriété autonome, mais forme un acte préparatoire dans le cadre de l'établissement de l'annexe IIA, laquelle constituera alors le titre de propriété.

Comme dans les deux cas de figure couverts par la convention, celle-ci ne peut pas être considérée comme titre de propriété autonome, mais est un acte préparatoire dans le cadre de l'établissement de l'annexe IIA du projet de loi, il est inexact d'affirmer que la « propriété peut également résulter d'une convention ». Cette affirmation, à la supposer exacte - *quod non* - se trouverait par ailleurs en contradiction avec la disposition du paragraphe 2, alinéa 4, d'après lequel « l'inscription sur les relevés des Annexes IIA et IIB emporte attribution de propriété », ce qui équivaut à dire que la propriété résulte de la loi.

La solution conventionnelle préconisée est d'ailleurs uniquement concevable dans une logique où les conventions ne constituent pas des titres de propriété autonomes. Si elles devaient constituer des titres de propriété autonomes, plusieurs questions se poseraient par ailleurs. En premier lieu, celle de la capacité juridique des fabriques d'église à poser des actes de disposition concernant les édifices religieux. Les fabriques d'église, en tant que personnes morales, sont soumises au principe de la spécialité qui leur interdit d'agir en dehors de leur champ de compétence, tel que celui-ci est déterminé par leur objet. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret précité du 30 décembre 1809, les fabriques d'église sont tenues de « veiller à la conservation des temples », donc des édifices religieux. Il est douteux qu'elles soient légalement habilitées à consentir à l'aliénation des « temples » dont elles sont chargées d'assurer la conservation. En second lieu se poserait la question de la forme des conventions, en vue de leur transcription sur les

registres du bureau des hypothèques. À cet effet, elles doivent notamment contenir la mention du titre de propriété de l'édifice qui en fait l'objet, ce qui n'est pas possible dans les cas où la convention est conclue afin de suppléer à l'absence de titre de propriété. La convention risquerait dès lors d'être refusée à la transcription pour ne pas être conforme aux prescrits des lois modifiées du 25 septembre 1905 sur la transcription des droits réels immobiliers et du 26 juin 1953 concernant la désignation des personnes et des biens dans les actes à transcrire ou à inscrire au bureau des hypothèques.

La disposition de l'alinéa 2 paraît par ailleurs dépourvue d'intérêt. En effet, le libellé du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, ne vise que les édifices religieux servant à l'exercice du culte pour lesquels il n'existe pas de titre de propriété, ni de convention entre la fabrique d'église et la commune conclue avant le 1<sup>er</sup> juin 2017. Au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet, la date du 1<sup>er</sup> juin 2017 est révolue. Entre le 1<sup>er</sup> juin 2017 et la date de l'entrée en vigueur de la loi, tant les fabriques d'église que les droits de propriété indéterminés subsisteront. L'annexe IIB figure actuellement au projet de loi amendé. Elle est à la connaissance des communes et, tout comme les autres annexes, ne semble pas avoir suscité des contestations majeures auprès des communes et des fabriques d'église. Ce n'est que l'entrée en vigueur de la loi qui attribuera la propriété par voie législative et fera cesser cette indétermination. Il paraît dès lors inutile de créer une nouvelle période d'incertitude. Le Conseil d'État propose de s'en tenir aux dispositions de l'article 12, paragraphe 2.

#### *Alinéas 3 et 4*

Les alinéas 3 et 4 traitent de la détermination des propriétaires des édifices religieux sur lesquels ni une commune ni une fabrique d'église ne peuvent se prévaloir ni d'un titre de propriété ni d'une convention.

Pour ces cas, le législateur entend établir des présomptions de propriété. Ainsi, l'alinéa 3 pose la règle que « [I]es édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique et dont la propriété n'a pas été établie conformément aux dispositions des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, appartiennent de plein droit au Fonds » alors que l'alinéa 4 dispose que « [I]es édifices religieux désaffectés dont la propriété n'a pas été établie conformément aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, appartiennent de plein droit à la commune sur le territoire de laquelle ils sont implantés ».

#### *Paragraphe 2*

Le paragraphe 2 traite des annexes IIA et IIB du projet de loi sous avis.

Dans l'économie de l'article sous revue, les annexes IIA et IIB forment le dispositif central de la détermination de la propriété des édifices religieux, étant donné qu'aux termes de l'alinéa 4, « [I]nscription sur les relevés des Annexes IIA et IIB emporte attribution de propriété ». Elles indiquent, pour chaque édifice religieux, le titulaire du droit de propriété établi conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>.

L'annexe IIA contient le relevé des édifices religieux suivants :

- édifices, en service ou dégrevés de leur finalité culturelle, pour lesquels il existe des titres de propriété établissant le droit de propriété des propriétaires (communes ou fabriques d'église) et pour lesquels il n'existe pas de convention conformément à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 ;

- édifices, en service ou dégrevés de leur finalité cultuelle, pour lesquels il existe des titres de propriété, et sur lesquels édifices le propriétaire selon le titre (commune ou fabrique d'église) entend transférer la propriété à l'autre partie par voie de convention, conformément à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 ;
- édifices, en service ou dégrevés de leur finalité cultuelle, pour lesquels il n'existe pas de titres de propriété, et dont les parties (commune et fabrique d'église) ont convenu de conférer le droit de propriété par voie de convention soit à la commune soit à la fabrique d'église, conformément à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 ;
- édifices dégrevés de leur finalité cultuelle, dont le droit de propriété est conféré à la commune par présomption de propriété, conformément à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4.

L'annexe IIB contient exclusivement le relevé des édifices servant à l'exercice du culte catholique, dont la propriété est conférée au Fonds par l'effet de la présomption de propriété figurant au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3.

D'après l'alinéa 4 du paragraphe sous revue, l'inscription sur les relevés des annexes IIA et IIB emporte, pour tous les édifices y repris, « attribution de propriété », soit au profit d'une commune, soit au profit du Fonds.

Le Conseil d'État est d'accord avec l'attribution de la propriété par voie législative en ce qui concerne les édifices dont la propriété n'est pas déterminée par un titre de propriété ou par une convention. Il se déclare d'accord avec l'attribution de propriété en ce qui concerne les édifices pour lesquels le propriétaire, muni d'un titre de propriété, entend en transférer la propriété à l'autre partie en vertu de la convention prévue au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, étant donné que pareille convention ne constitue pas un titre de propriété autonome.

Le Conseil d'État note que, dans le système tel que prévu par les auteurs, les relevés des annexes IIA et IIB, une fois arrêtés par le législateur, ne semblent pas être définitifs. Il en est certainement ainsi du relevé de l'annexe IIB, puisqu'il résulte *a contrario* du paragraphe 3, alinéa 4, que ce relevé est sujet à modification. Et le Conseil d'État est à se demander ce qu'il en est de l'immutabilité de l'annexe IIA. Est-ce que les différentes transactions modificatives ou rectificatives prévues aux paragraphes 3 et 4 auront une incidence sur ce relevé ? Or, dans une logique où la propriété est attribuée par la loi, les relevés IIA et IIB devraient logiquement être définitifs dès leur adoption par le législateur.

### Paragraphe 3<sup>41</sup>

Le paragraphe 3 a été introduit dans l'article sous revue par les amendements gouvernementaux précités. Les dispositions qu'il contient sont limitées dans le temps.

---

<sup>41</sup> Le Conseil d'Etat constate une discordance entre le texte de l'amendement gouvernemental relatif à l'article 11 du 21 mars 2017 et le texte coordonné joint au dossier. En effet, selon l'amendement précité, l'article 11, paragraphe 3, comprend 5 alinéas alors que selon le texte coordonné, l'article ne comprend que 4 alinéas.

### *Alinéa 1<sup>er</sup>*

L'alinéa 1<sup>er</sup> vise le cas de figure où le droit de propriété d'une commune sur un édifice religieux servant à l'exercice du culte est établi par un « titre légal ou notarié ». La commune propriétaire en vertu du titre peut, « dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, décider unilatéralement de céder cet édifice pour un euro au Fonds ; la délibération afférente du conseil communal doit être approuvée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions ». La décision communale, munie de l'approbation ministérielle, fera ensuite l'objet d'un « acte du transfert » qui sera passé par-devant notaire.

La cession prévue par la disposition sous revue est singulière. Elle est censée créer des obligations juridiques réciproques entre cédant et cessionnaire, mais le consentement du cessionnaire n'est pas requis pour réaliser la cession. Celle-ci s'opère en effet au prix symbolique d'un euro, par la seule volonté du cédant. Le cessionnaire est forcé d'accepter le transfert de propriété, y compris les charges éventuellement importantes pouvant résulter du titre de propriété du cédant ou de titres antérieurs, dont la propriété cédée peut être grevée, et d'en acquitter le prix symbolique d'un euro. Le transfert fera ensuite l'objet d'un acte notarié.

Les auteurs expliquent ce mécanisme, unique en son genre, par la circonstance qu'« [i]l tient à la volonté de quelques rares communes de renoncer à la propriété d'un édifice religieux qui leur appartient en vertu d'un acte légal ou notarié ».

Les auteurs entendent utiliser pour le transfert de propriété visé par l'alinéa 1<sup>er</sup> le mécanisme de la cession, qui est un mécanisme contractuel. La cession doit, en plus, être formalisée par un acte notarié, ce qui renforce le caractère contractuel. Cependant, un tel contrat résulte de l'autonomie contractuelle des parties contractantes, c'est-à-dire de l'accord de leurs volontés sur tous les éléments du contrat, en l'occurrence au moins sur l'objet et sur le prix. Or, d'après la disposition sous rubrique, le concours des volontés fait défaut, étant donné que la cession est décidée et imposée unilatéralement par la commune et que le consentement du Fonds n'y est pas requis du tout. Par ailleurs, le prix symbolique d'un euro s'impose à la commune, de sorte que la détermination du prix échappe non seulement à la volonté du Fonds, mais également à celle de la commune. Il s'agit d'un régime de transfert de propriété imposé par la loi, sous le couvert d'un mécanisme conventionnel relevant du droit civil. Le Conseil d'État est à se demander si ce régime est compatible avec le principe du consensualisme inhérent au régime des contrats. La disposition sous revue est à rapprocher de l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous examen aux termes duquel « les édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique et qui appartiennent à une commune peuvent être cédés au Fonds, à titre onéreux ou non ». La différence essentielle entre le mécanisme de cession prévu par la disposition sous revue et le mécanisme de cession prévu par l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, consiste dans le fait que dans le mécanisme de l'article 15, les conditions de cession sont librement négociables entre parties. Une autre différence consiste dans le fait que le mécanisme de l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, n'est pas limité dans le temps. Le Conseil d'État estime que la disposition sous revue est inutile en présence de l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, et peut être supprimée.

## *Alinéa 2*

L'alinéa 2 traite du cas de figure où un édifice religieux dont la propriété n'a pas pu être établie conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, a été attribué au Fonds conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et inscrit, en conséquence, sur le relevé de l'annexe IIB. Dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi en projet, une commune peut contester cette inscription en produisant à l'appui de sa contestation « un titre de propriété légal ou notarié » établi à son nom. La contestation doit être formulée dans une délibération du conseil communal, à soumettre à l'approbation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. L'approbation de la délibération par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions emporte « rétrocession de l'édifice à la commune ».

La contestation porte sur le droit de propriété du Fonds, établi par un acte législatif. La contestation est de nature civile puisqu'elle porte sur le droit de propriété. Elle est tranchée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions au moyen de l'acte administratif d'approbation de la délibération communale de contestation. Par l'effet de l'approbation ministérielle, l'édifice est « rétrocedé » à la commune, sans qu'un acte de rétrocession ni sous seing privé ni notarié ne soit prévu à cet effet. La disposition sous revue dénature, au moins partiellement, la finalité de l'acte d'approbation. Dans la mesure où cette finalité consiste dans le règlement d'une contestation communale au sujet d'un droit de propriété, l'acte d'approbation ne s'inscrit plus exclusivement dans le contexte de la surveillance de la gestion communale et dépasse ainsi le cadre tracé par l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution<sup>42</sup>. Pour cette raison, le Conseil d'État devrait s'opposer formellement à la disposition.

Dans la mesure où la disposition sous revue attribue au ministre la compétence pour trancher une contestation ayant pour objet un droit civil, elle mène à une hésitation en ce qui concerne la détermination de la juridiction compétente. En effet, la décision ministérielle relative à l'approbation de la délibération communale est un acte administratif qui, en vertu de l'article 95*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, première phrase<sup>43</sup> de la Constitution, relève de la compétence des juridictions administratives. Mais, comme elle tranche en même temps une contestation de nature civile, elle doit, en vertu de l'article 84 de la Constitution<sup>44</sup>, relever de la compétence des juridictions judiciaires.

## *Alinéa 3*

L'alinéa sous examen comporte trois phrases dont la deuxième fait état de « deux hypothèses » et la troisième de la « seconde hypothèse ». Or, dans la première phrase, on ne trouve qu'une seule hypothèse. Le Conseil d'État estime que l'alinéa sous revue est mal agencé et que la deuxième phrase s'applique à l'hypothèse de l'alinéa 2 et à celle de la première phrase de l'alinéa 3.

---

<sup>42</sup> Cette lecture n'est pas contredite par l'arrêt numéro 111/14 du 20 juin 2014 (Mém. A – 112 du 1<sup>er</sup> juillet 2014, p. 1726) de la Cour constitutionnelle, laquelle, saisie dans le cadre d'un recours préjudiciel de la Cour administrative, n'a pas abordé le volet civil d'une procédure administrative d'approbation ministérielle.

<sup>43</sup> Constitution, art. 95*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, 1<sup>ère</sup> phrase : « Le contentieux administratif est du ressort du tribunal administratif et de la Cour administrative ».

<sup>44</sup> Constitution, art. 84 : « Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ».

L'alinéa 3 prévoit que, pendant un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi en projet, « toute commune peut également se mettre d'accord avec le Fonds sur le transfert de propriété à son profit des édifices figurant sur le relevé de l'Annexe IIB », donc des édifices religieux dont la propriété n'a pas pu être établie conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et qui ont été attribués au Fonds conformément au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 3, et inscrits, en conséquence, sur le relevé de l'annexe IIB.

Le recours à l'expression « se mettre d'accord » laisse entendre que cette fois-ci l'autonomie contractuelle des parties est totale au point d'englober tous les éléments de l'accord, y compris le prix. Il n'en est toutefois rien, étant donné que selon l'alinéa 5, toutes les cessions du paragraphe 3, y compris celle sous revue, ont « de surcroît lieu à titre gratuit ».

L'alinéa sous revue contient en plus une disposition d'exemption fiscale concernant les mutations immobilières opérées sous son empire. Cette disposition n'appelle pas d'observation.

#### *Alinéa 4*

D'après l'alinéa 4, « [à] compter de l'échéance du délai susmentionné, le relevé de l'Annexe IIB ne peut plus être modifié que dans les conditions de l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 4 ou dans celles de l'article 13 ». Le Conseil d'État suppose que par « délai susmentionné », il faut entendre le délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Il est à noter que la disposition sous examen admet, de manière implicite, que pendant le susdit délai de six mois, le relevé de l'annexe IIB peut être modifié. Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit du paragraphe 2 au sujet de la question de l'immutabilité des relevés des annexes IIA et IIB.

#### *Alinéa 5*

Selon l'alinéa 5, les édifices religieux ayant fait l'objet d'une rétrocession ou d'un transfert de propriété à une commune en application du paragraphe 3 sont ajoutés sur le relevé de l'annexe III. Ici également se pose la question de la modification d'un relevé arrêté par le législateur. La disposition sous revue ne précise pas l'autorité habilitée à opérer ce changement à l'annexe III, ni selon quelle procédure celui-ci devrait se faire. Ce manque de précision, contraire aux exigences de la sécurité juridique, devrait donner lieu à une opposition formelle. À défaut d'explications, le Conseil d'État n'entrevoit par ailleurs pas la raison pour laquelle les édifices en question seraient à inscrire obligatoirement sur le relevé de l'annexe III.

En se référant aux considérations qui se dégagent de l'analyse du paragraphe 3 sous revue, le Conseil d'État estime que ce paragraphe est à omettre dans son intégralité.

#### *Paragraphe 4*

Le paragraphe 4 concerne les édifices religieux qui, à défaut de présentation de titre de propriété avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, ont été attribués, soit à une commune, soit au Fonds, conformément aux dispositions du paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 3 et 4.

Si, dans les dix ans à compter de l'expiration du délai prévu au paragraphe 3, une commune ou le Fonds présentent un titre de propriété, ils peuvent (mais n'y sont pas obligés) revendiquer la rétrocession à leur profit de l'édifice qui, à défaut de titre, avait été attribué à l'autre partie. L'alinéa 1<sup>er</sup> traite de l'hypothèse où une commune revendique la propriété d'un édifice attribué au Fonds, alors que l'alinéa 2 traite de l'hypothèse où c'est le Fonds qui revendique la propriété d'un édifice attribué à une commune. L'alinéa 3 prévoit que les rétrocessions prévues aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 se font par acte notarié, tout en prévoyant pour ces transactions une exemption fiscale. Les hypothèses envisagées par les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 posent la question du sort des transactions immobilières, aliénations ou locations, intervenues dans le délai de dix ans, avant la rétrocession, dans la mesure où les rétrocessions affectent les droits légitimement acquis par des tiers. Est-ce que toute acquisition de droits sur un édifice visé par la disposition sous revue, intervenant dans le délai de dix ans, devrait se faire sous la réserve de la disposition légale sous avis ?

### Article 12

Cet article traite du régime applicable à la suppression de la finalité culturelle des édifices religieux servant à l'exercice du culte catholique.

Dans ce contexte, le projet de loi a recours à la notion de « désaffectation », généralement utilisée en relation avec la domanialité publique. Le Conseil d'État suppose, comme il l'a relevé à l'endroit des considérations générales, que le statut de domanialité publique des édifices religieux dont les communes ou le Fonds sont propriétaires conformément à l'article 11, ne doit pas être maintenu, mais que ces édifices tombent sous un régime de propriété privée aménagée. Le vocabulaire propre au régime de la domanialité publique est dès lors inapproprié.

L'article sous revue envisage trois hypothèses qui font chacune l'objet d'un paragraphe.

#### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le paragraphe 1<sup>er</sup> vise l'hypothèse où le Fonds, de sa propre initiative, déclare renoncer à l'utilisation, pour l'exercice du culte catholique d'un édifice religieux appartenant à une commune. Aux yeux du Conseil d'État, la compétence pour renoncer à la finalité culturelle d'un édifice religieux ne peut pas revenir au Fonds, puisque, conformément à l'article 2, la mission de celui-ci se limite essentiellement à la gestion de son patrimoine. Elle doit revenir à l'Archevêché comme organe représentatif du culte catholique. Le Conseil d'État propose encore que l'Archevêché informe par écrit le conseil communal et le Fonds de sa renonciation. Afin de documenter de manière formelle la renonciation de la part de l'Archevêché, le conseil communal en prendra acte au moyen d'une délibération qui, comme toutes les délibérations, figurera sur le registre aux délibérations du conseil où elle pourra être consultée par les personnes intéressées, conformément à l'article 24 de la loi communale précitée du 13 décembre 1988.

Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État propose de conférer au paragraphe 1<sup>er</sup> la teneur suivante :

« (1) Si l'Archevêché n'entend plus se servir pour l'exercice du culte catholique d'un édifice religieux qui, en vertu de l'article 11, appartient à une commune, il en informe par écrit la commune propriétaire et le Fonds. Le conseil communal prend acte au moyen d'une délibération du dégrèvement de l'édifice de sa finalité culturelle. »

### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 traite de l'hypothèse où la commune, propriétaire d'un édifice religieux dédié au culte catholique, prend l'initiative pour en obtenir la « désaffectation » de la part de l'Archevêché. Il est à noter que la commune peut, à tout moment, demander la « désaffectation » et que l'Archevêché est obligé d'y faire droit, sous réserve des dispositions du paragraphe 3. Une fois l'édifice religieux « désaffecté », la commune peut en disposer dans le respect des articles 15 et 16.

D'après le texte sous revue, l'Archevêché est obligé de procéder à la « désaffectation » si la demande à cet effet lui est adressée par une commune dans les conditions de forme et de délai fixées par la disposition sous revue. Le libellé proposé n'envisage toutefois pas le cas de figure où l'Archevêché ne procède pas à la « désaffectation ». Quelle serait la nature juridique - administrative ou civile - d'une telle décision de « désaffectation » ou de refus de « désaffectation » implicite ou explicite de la part de l'Archevêché ?

Dans la mesure où la notion de « désaffectation » est jugée inappropriée pour les raisons expliquées plus haut, le Conseil d'État propose de se référer à la notion de dégrèvement, puisque du point de vue du droit civil, l'édifice religieux est grevé d'une finalité culturelle.

En vue d'éviter toute incertitude à ce sujet, le Conseil d'État propose de conférer au conseil communal la compétence de dégrever de sa destination culturelle un édifice religieux qui lui appartient en propriété. Dans un premier temps, le conseil communal exprime au moyen d'une délibération sa volonté de voir l'édifice dégrevé. Cette délibération est transmise à l'Archevêché qui dispose d'un délai pour faire connaître son avis. Dès réception de l'avis de l'Archevêché, le conseil communal peut décider le dégrèvement de l'édifice en question. Si l'avis de l'Archevêché ne lui est pas parvenu dans le délai prévu, le conseil communal peut décider sans avis. Le Conseil État estime qu'il est indiqué d'enfermer la procédure de dégrèvement dans des délais stricts.

Tenant compte de ces considérations, le Conseil d'État propose de conférer au paragraphe 2 la teneur suivante :

« (2) Une commune qui, en vertu de l'article 11, est propriétaire d'un édifice religieux servant à l'exercice du culte catholique, non inscrit sur le relevé de l'annexe III, peut obtenir le dégrèvement de la destination culturelle de l'édifice. À cet effet, le conseil communal se prononce au moyen d'une délibération en faveur du dégrèvement. Une expédition de la délibération est adressée dans le mois à l'Archevêché pour avis. L'avis de l'Archevêché doit parvenir au conseil communal dans les trois mois de la réception de l'expédition de la délibération. Après la réception de l'avis de l'Archevêché ou après l'expiration du délai de trois mois, le dégrèvement de l'édifice de sa charge culturelle est porté à l'ordre du jour du conseil communal qui décide. La délibération du conseil communal doit intervenir dans les trois mois à

compter de l'avis de l'Archevêché ou, à défaut d'avis, dans les trois mois à compter de l'expiration du délai dans lequel l'avis aurait dû parvenir au conseil communal. La délibération est transmise à l'Archevêché. »

### Paragraphe 3

Le paragraphe 3 vise le relevé des édifices religieux appartenant aux communes, mais considérés par l'Archevêché comme indispensables dans le cadre de son travail pastoral. Selon le libellé du projet de loi sous avis, la « désaffectation » de ces édifices ne peut avoir lieu qu'avec l'accord de l'Archevêché. L'obligation du Fonds d'acquérir l'édifice religieux dépendra donc de la décision de l'Archevêché, ce qui souligne encore l'interdépendance étroite entre ces deux entités juridiques. En présence d'un refus de « désaffectation » de la part de l'Archevêché, la commune n'est pas obligée de donner son accord à une cession au Fonds. Dans cette hypothèse, elle peut maintenir le *statu quo*.

Compte tenu de la proposition de texte du Conseil d'État pour le paragraphe 2, le libellé du paragraphe 3 doit être adapté en conséquence. Dans le souci de ne pas éterniser les procédures une fois entamées, le Conseil d'État propose encore de fixer au conseil communal un délai dans lequel il doit demander au Fonds d'acquérir l'édifice religieux en cause.

Le Conseil d'État propose de conférer au paragraphe 3 le libellé suivant :

« (3) Un édifice religieux appartenant en propriété à une commune, qui sert à l'exercice du culte catholique et qui est inscrit sur le relevé de l'annexe III, peut être dégrevé de sa finalité cultuelle selon les règles du paragraphe 2, sauf que l'avis favorable au dégreèvement est requis de la part de l'Archevêché. Si l'Archevêché émet un avis défavorable ou si l'avis de l'Archevêché ne parvient pas au conseil communal dans les trois mois à compter de la réception de l'expédition de la délibération du conseil communal, le Fonds est tenu d'acquérir l'édifice si le conseil communal en fait la demande. La demande d'acquisition doit être délibérée par le conseil communal dans les trois mois à compter de l'avis de l'Archevêché ou, à défaut d'avis, dans les trois mois à compter de l'expiration du délai dans lequel l'avis aurait dû parvenir au conseil communal.

À défaut pour le Fonds d'acquérir l'édifice dans le délai de xxx mois à compter de la date où la demande du conseil communal à cet effet lui est parvenue, l'édifice est dégrevé de sa finalité cultuelle. Le conseil communal constate le dégreèvement au moyen d'une délibération.

Dans l'hypothèse où cette demande est faite plus de dix ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le prix d'acquisition correspond à la part non amortie des dépenses d'investissement que la commune propriétaire a effectuées au cours des dix ans précédant la cession, les dépenses en question étant censées être amorties linéairement sur cette même durée. Si par contre cette demande est faite avant cette échéance, le prix d'acquisition correspond à la part non amortie, selon les modalités qui précèdent, des dépenses d'investissement effectuées par la commune propriétaire au profit de l'édifice religieux à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. »

#### Nouveau paragraphe 4

En raison des considérations exposées ci-après, le Conseil d'État propose de compléter l'article par un nouveau paragraphe 4.

Conformément à l'article 106, point 9°, de la loi communale précitée du 13 décembre 1988, le changement du mode de jouissance des biens communaux doit être délibéré par le conseil communal, sous l'approbation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. Dans ce contexte, l'application de la disposition générale (article 106, point 9°, de la loi communale) serait mise à l'écart par la disposition spéciale (celle sous revue) qui ne prévoit pas d'approbation ministérielle. Il est en effet de règle que la loi spéciale déroge à la loi générale.

Afin d'apporter sur ce point la clarté voulue, le Conseil d'État propose de compléter l'article sous revue par un nouveau paragraphe dont le libellé pourrait être conçu comme suit :

« (4) Par dérogation à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les délibérations des conseils communaux à prendre sur la base du présent article, ne sont pas soumis à l'approbation du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. »

#### Article 13

Aux termes de l'article 13, le Fonds est tenu de céder tout édifice religieux « désaffecté » dont il est propriétaire à la commune ou à l'État, et ce pour un euro. Le prix de cession symbolique inséré dans le projet de loi sous avis n'est pas motivé. Il s'agit, de même qu'à l'endroit de l'article 11, paragraphe 3, d'un régime de transfert de propriété imposé par la loi, sous le couvert d'un mécanisme conventionnel relevant du droit civil. Ici également, le Conseil d'État est à se demander si ce régime est compatible avec le principe du consensualisme inhérent au régime des contrats. La disposition sous revue doit cependant être appréciée dans le contexte de l'équilibre global du projet de loi sous examen, et constitue la contrepartie des avantages concédés au Fonds notamment dans le cadre des articles 2, 3, 5, 9, 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, 12 et 22 ainsi que de l'article 4 de la loi précitée du 23 juillet 2016<sup>45</sup>. Une disposition analogue figure dans la convention du 26 janvier 2015 conclue entre l'État et l'Archevêché. La cession pour un montant symbolique peut encore trouver sa justification dans le fait que, depuis l'instauration des fabriques d'église par le décret précité du 30 décembre 1809, de nombreux édifices religieux furent entretenus, rénovés et restaurés, du moins partiellement, à l'aide de deniers publics. À souligner que la commune ou l'État sont encore tenus de respecter, en application de l'article 16, « la dignité des lieux ».

D'aucuns peuvent s'interroger si la disposition sous revue, en dépit du contexte particulier du projet de loi, comporte une atteinte à la propriété, protégée par l'article 16 de la Constitution ainsi que par le Protocole à la

---

<sup>45</sup> Loi du 23 juillet 2016 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 ;

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris, le 20 mars 1952, approuvé par la loi du 29 août 1953, tel qu'amendé par le Protocole n° 11 du 11 mai 1994, approuvé par la loi du 5 juillet 1996.

La loi en projet opère une attribution de tous les édifices religieux énumérés dans les listes soit aux communes, soit au Fonds. L'attribution de la propriété au Fonds est effectuée dans le but bien précis de servir à l'exercice du culte catholique. Elle est encore assortie d'une obligation de céder l'édifice pour un euro à la commune ou à l'État dès lors que la condition de servir à l'exercice du culte catholique n'est plus remplie. Cette condition inhérente à cette attribution de propriété, connue par le nouveau propriétaire lors de l'attribution, ne constitue en rien une atteinte au droit de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution. La circonstance que cette cession s'opère par la voie d'un contrat n'enlève rien au caractère conditionnel dont est affectée l'attribution de la propriété. Dans cette logique de cession obligatoire, il est toutefois exclu que le Fonds effectue d'autres actes de disposition ayant pour objet des édifices religieux. À noter que la commune et l'État se voient, eux-aussi, imposer une obligation, à savoir celle de préserver la dignité des lieux, conformément à l'article 16 du projet de loi sous examen. Les considérations qui précèdent s'appliquent exclusivement au régime de propriété des édifices religieux et non pas aux autres biens faisant partie du patrimoine du Fonds.

Le Conseil d'État estime cependant que dans certaines hypothèses, il peut paraître injustifié de ne pas dédommager le Fonds des dépenses de conservation non encore amorties qu'il a effectuées dans l'intérêt de l'édifice en question. Il demande de s'inspirer pour la fixation du montant de l'indemnité du mécanisme proposé par les auteurs à l'endroit de l'article 12, paragraphe 3.

Dans la mesure où le propriétaire d'un édifice religieux est tenu, en vertu de l'article 16 du projet de loi sous avis, d'en assurer la conservation, l'entretien et la remise en état – un engagement qui peut se révéler très coûteux –, il n'est pas à exclure que, dans un avenir plus ou moins rapproché et à moins d'un regain d'intérêt pour le fait religieux, le Fonds souhaitera s'affranchir en partie de la charge financière à assumer. En outre, il n'est pas à exclure que, face à un manque d'intérêt de la part des communes de se porter acquéreur d'un édifice religieux, l'État doive décider s'il entend intervenir au titre d'acqureur, le cas échéant mû par le souci de veiller à la préservation d'un patrimoine historique.

#### Article 14

Cet article vise à régler les questions en rapport avec la propriété du mobilier garnissant les édifices religieux « désaffectés ». Il semble difficile de fixer dans les moindres détails les droits respectifs. Il est dès lors préférable de renvoyer au droit commun, et plus particulièrement à l'article 525 du Code civil.

D'après l'article sous revue, le Fonds devient, par le dégrèvement de l'édifice religieux de sa finalité cultuelle, propriétaire du mobilier qui n'est pas immeuble par destination. Le mobilier revêtant la caractéristique d'immeuble par destination, par contre, appartient en propriété à la commune propriétaire de l'édifice religieux dégrévé de sa finalité cultuelle auquel ce mobilier est attaché.

Il en est ainsi plus particulièrement, d'après la disposition sous revue, des cloches et des orgues. À cet égard, le Conseil d'État voudrait néanmoins attirer l'attention sur le fait que de nombreuses cloches et de nombreux orgues, comme par ailleurs des fenêtres d'églises, ont été financés par des particuliers, sinon en totalité, du moins pour une grande partie.

D'un point de vue juridique, les cloches sont à bon droit considérées comme des immeubles par destination. En ce qui concerne cependant les orgues, se pose d'abord la question des instruments à comprendre sous ce terme. S'agit-il uniquement des instruments inamovibles, du type « grands orgues », qui ont été conçus et construits par un facteur pour une église déterminée, en fonction de la configuration architecturale de celle-ci, et qui y sont fixés à demeure ? Ou s'agit-il également des instruments amovibles du type « orgue positif », ou encore, par extension, des harmoniums ou des instruments communément appelés « orgues électriques » ?

Dans la mesure où le mot « orgue » est ambivalent, le Conseil d'État propose de ne pas mentionner expressément les orgues dans la disposition sous rubrique, mais de s'en tenir à la notion d'immeuble par destination qui est suffisante pour départager les communes et le Fonds quant à la propriété des biens meubles garnissant les édifices religieux dégrévés de leur finalité culturelle. Dans ce même ordre d'idées, il n'est pas nécessaire non plus de mentionner expressément les cloches.

Le Conseil d'État peut, par ailleurs, partager l'avis du Syvicol d'après lequel le délai de douze mois qui commencerait à courir à partir du dégrèvement de l'édifice religieux de sa finalité culturelle est trop long. Il propose de réduire ce délai, ce qui n'empêchera pas un accord de bon sens en présence de difficultés particulières.

Finalement, au vu des observations à l'endroit de l'article 12, il n'y a pas lieu de mentionner une « décision de désaffectation » de la part de l'Archevêché. Le passage afférent de la disposition sous revue se lirait dès lors comme suit :

« [...] dans les douze mois à compter de la transmission de la délibération de dégrèvement prévue à l'article 12, paragraphe 2 [...] ».

### Article 15

L'alinéa 1<sup>er</sup> autorise les communes, propriétaires d'un édifice religieux affecté au culte catholique qui ne figure pas à l'annexe III, à céder cet immeuble au Fonds, « à titre onéreux ou non ».

Une cession est dite onéreuse quand elle comporte une contrepartie. Quand elle est « non onéreuse », elle ne comporte pas de contrepartie et elle est dite gratuite. Une cession gratuite qui est faite dans l'intérêt exclusif d'autrui, donc sans contrepartie, est une donation. À cet égard, il faut noter qu'il est de doctrine qu'une commune ne peut pas disposer de ses biens par voie de donation<sup>46</sup>. Cependant, une cession, même gratuite, n'est pas

---

<sup>46</sup> « En soi, la règle selon laquelle les propriétaires publics ne peuvent céder, aliéner ou échanger leurs biens sans contrepartie effective n'a rien de surprenant. Elle n'est que l'expression, dans le droit des biens, du principe selon lequel les personnes et collectivités publiques ne peuvent pas consentir de libéralités ; et cela tout simplement parce que les biens qu'elles possèdent, acquis par des deniers publics, sont directement ou indirectement le support

nécessairement sans contrepartie, puisqu'elle peut comporter un mobile intéressé. Dans le contexte de la cession d'un édifice religieux, on peut concevoir qu'une commune, tout en souhaitant garder à l'édifice religieux son affectation culturelle, veut s'en débarrasser dans le but de ne plus avoir à assumer les coûts liés à l'édifice. Cette commune disposerait, aux yeux du Conseil d'État, d'un mobile intéressé, de nature à justifier une cession gratuite.

Le Conseil d'État propose dès lors de remplacer l'expression « à titre onéreux ou non » par l'expression « à titre onéreux ou à titre gratuit ».

Aux termes de l'alinéa 2, ces mêmes édifices peuvent être mis à disposition du Fonds par voie de convention. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons de l'emploi du verbe « pouvoir ». Est-ce à dire que la commune est libre de ne pas conclure une convention après l'entrée en vigueur de la loi en projet et de laisser, le cas échéant, subsister un *statu quo*, une simple tolérance révocable à tout moment ?

Les auteurs entendent limiter la liberté des communes en imposant, dans le cadre d'une convention, une durée minimale et maximale et une clause de reconduction tacite ainsi qu'une indemnité annuelle qui ne devrait être ni inférieure à 1 000 euros ni supérieure à 2 500 euros indexés. Les modalités de dénonciation de la convention sont également déroatoires au droit commun dans la mesure où un préavis de deux ans est instauré. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à encadrer de manière aussi stricte la liberté des futures parties cocontractantes. N'eût-il pas été possible de permettre la conclusion d'un bail, ce qui aurait eu l'avantage de faire bénéficier les deux parties du cadre légal et jurisprudentiel y applicable, notamment en rapport avec la répartition des frais d'entretien à charge des parties ? Une restriction aussi incisive de l'autonomie contractuelle telle qu'organisée dans le projet de loi sous avis, et imposée aux deux parties concernées, ne peut trouver sa justification que dans la volonté d'assurer, pour les années à venir, une certaine forme d'apaisement par rapport à un domaine qui prête matière à polémiques faciles, mais dont l'intérêt réel est limité.

Selon l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous revue ont souhaité éviter une double affectation culturelle et culturelle des édifices religieux. À noter qu'une mise à disposition occasionnelle d'un lieu de culte à des fins culturelles ne semble pas totalement exclue à la lecture de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>. Par ailleurs, des arrangements directs entre le Fonds et des initiatives culturelles privées ou associatives ne relèvent pas du domaine de la loi, à condition de rester dans le cadre légal et de réserver l'utilisation principale de l'édifice à l'exercice du culte catholique.

Il est encore évident, sans que cela ne doive figurer de manière explicite dans la loi, qu'une convention peut être dénoncée à son échéance. La loi pourrait dès lors se limiter à fixer, le cas échéant, un délai minimum de préavis à respecter.

---

de l'intérêt général dont elles ont la charge » (Yves GAUDEMET, « *Droit administratif des biens* », Paris, L.G.D.J., 15<sup>e</sup> éd., 2014, n° 39).

« Les dépendances du domaine privé ne peuvent être aliénées aux personnes privées à titre gratuit, à vil prix, ou prix d'amis » (Rusen ERGEC, *Droit public de l'économie*, en ce compris le patrimoine public, Luxembourg, éd. Pascrisie luxembourgeoise, 2011, n° 305).

## Article 16

Le libellé de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article sous examen paraît quelque peu alambiqué, voire dépourvu de sens dans la mesure où il est disposé que « [l]a conservation, l'entretien constructif et la remise en état [...] des édifices religieux [...] sont assurés [...] dans l'intérêt de leur préservation », tout en ajoutant « sauf le cas de leur démolition ou de leur transformation ». Dès lors tout est possible. Dans son avis précité, le Syvicol a d'ailleurs souligné à juste titre la difficulté de respecter la dignité des lieux en cas de démolition de l'édifice.

Tout propriétaire n'a-t-il pas intérêt à assurer la conservation et l'entretien de son bien ? S'il omet de le faire – le cas échéant par manque de moyens financiers – la loi peut-elle lui imposer cette charge ? Cet article doit être lu en combinaison avec l'article 13 qui dispose que le Fonds est tenu d'offrir l'édifice religieux pour un euro à la commune et, à défaut d'intérêt de la part de la commune, à l'État, avant de pouvoir en disposer à sa guise en cas de refus de ces deux intervenants.

L'obligation de respecter « la dignité des lieux », en cas de réaffectation de l'édifice à un nouvel usage, n'est pas autrement définie. L'interprétation de la notion variera dès lors en fonction de l'évolution des conceptions éthiques de la société.

## Article 17

Cet article instaure un régime particulier pour les deux édifices religieux du culte catholique à rayonnement culturel et touristique international que sont la Cathédrale de Luxembourg et la Basilique d'Echternach.

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Selon le paragraphe 1<sup>er</sup>, le Gouvernement est autorisé à contribuer tant aux frais de conservation, d'entretien constructif et de remise en état, qu'aux frais de fonctionnement et d'entretien courant. À l'alinéa 2 de ce paragraphe, il y a lieu de remplacer le terme « État » par « Gouvernement ».

### Paragraphe 2

Le paragraphe 2 contient également une dérogation par rapport aux dispositions des articles 7, 15 et 16, dans la mesure où les deux communes sur le territoire desquelles sont implantés les édifices visés sont autorisées à contribuer aux frais de fonctionnement et d'entretien courant. La commune d'Echternach, qui n'est pas propriétaire de la Basilique, est également autorisée à contribuer aux frais de sa conservation et de son entretien constructif ainsi qu'à la remise en état. Le Conseil d'État estime que ce régime dérogatoire aux règles restrictives instaurées par le projet de loi sous revue est justifié par l'intérêt général.

## Article 18

L'article sous revue se situe dans un contexte assimilant le Fonds à de nombreux égards à une fondation d'utilité publique conformément à la loi précitée du 21 avril 1928. Or, en intégrant l'organisation du Fonds dans la loi,

selon le libellé proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 5, le Fonds existe dès l'entrée en vigueur de la loi en projet et le conseil d'administration peut immédiatement entrer en fonctions pour le rendre opérationnel. Dès lors, à l'alinéa 1<sup>er</sup>, la première phrase est superfétatoire. La deuxième phrase l'est autant, puisque, comme le Conseil d'État l'a signalé à l'endroit de l'article 8, la référence à l'article 40, alinéa 2, de la loi précitée du 21 avril 1928 n'est pas pertinente. L'alinéa 2 est également superfétatoire dans la mesure où, selon la lecture du Conseil d'État, l'hypothèse que l'Archevêché est « subrogé dans les droits et obligations du Fonds », ne doit plus être envisagée.

L'article 18 peut dès lors être omis.

Article 19 (18 selon le Conseil d'État)

Paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 19, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous examen dispose que « [I]es communes ne supportent d'autres charges en relation avec l'exercice des cultes que celles qui sont susceptibles de résulter de l'application [...] » (suivent les dispositions du projet de loi en rapport avec le Fonds).

Le libellé de l'article interdit dès lors de manière générale aux communes toute charge en relation avec l'exercice des cultes, c'est-à-dire en relation avec tous les cultes. Les exceptions auxquelles il est renvoyé concernent exclusivement les relations futures entre les communes et le Fonds de gestion du culte catholique.

Le Conseil d'État note que l'intitulé et l'exposé des motifs du projet de loi sous revue ne visent que le culte catholique, mis à part l'abrogation du décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Les objectifs du projet de loi sous avis énoncés dans l'exposé des motifs passent sous silence l'interdiction générale imposée aux communes qui est pourtant loin d'être anodine.

Le commentaire de l'article sous avis ne fournit également aucune explication par rapport à cette disposition.

Le terme « culte », et plus particulièrement la notion d'« exercice des cultes », ne connaissent pas de définition légale. Il est toutefois admis qu'ils visent l'ensemble des rites que constitue la manifestation publique d'une croyance. Dans le contexte du projet de loi sous avis, où le terme « culte » figure dans la désignation du Fonds créé à l'article 1<sup>er</sup> pour la gestion du patrimoine du culte catholique, il faut admettre que le terme est synonyme de « communauté religieuse ».

Le terme « culte » figure d'ailleurs également dans les lois précitées du 23 juillet 2016 réglant le montant et les modalités d'octroi du soutien financier annuel aux cultes reconnus et « les exemptions en matière d'acquisition d'immeubles affectés à l'exercice du culte ».<sup>47</sup>

Si cette lecture, selon laquelle tous les cultes sont visés par l'article sous avis, était correcte, la disposition sous examen interdirait aux communes toute

---

<sup>47</sup> Le Conseil d'État renvoie sur cette question à son avis complémentaire du 14 mars 2017 relatif à la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>19</sup>).

dépense dans l'intérêt d'une communauté religieuse et notamment toute contribution généralement quelconque susceptible d'avantager une communauté culturelle, telle que la mise à disposition d'un terrain en vue de l'aménagement d'un lieu de prière ou une subvention spécifique pour l'organisation d'une manifestation publique. Le libellé vague exclurait-il également toute prise en charge de frais administratifs engendrés par une manifestation publique, tels que les frais en rapport avec la fermeture d'un espace public à l'occasion d'un regroupement en plein air, ou l'exclusion se limite-t-elle aux charges en rapport avec les immeubles et les traitements des ministres des cultes réglés par les conventions entre les six communautés reconnues et l'État, et visés par les lois ci-avant citées ? S'applique-t-elle indifféremment aux six cultes bénéficiant d'un financement étatique ainsi qu'à ceux – très nombreux – non reconnus ? Le projet de loi sous avis n'aborde pas la question. Le Conseil d'État renvoie également à ses observations à l'endroit de l'article 7 par rapport aux subventions qui, de manière générale, sont accordées aux propriétaires d'édifices en vue de leur préservation ou de leur embellissement. Dans la mesure où un culte est propriétaire d'un édifice remplissant les critères, la disposition sous avis ne doit pas l'exclure de cette aide. La même observation vaut pour le Fonds institué par la loi en projet, sa mission consistant précisément à gérer le patrimoine de l'Église catholique. Le Conseil d'État renvoie à l'opposition formelle figurant dans le présent avis à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi sous avis.

Il sera par ailleurs souvent délicat de faire la distinction entre une association culturelle et une initiative culturelle, ce d'autant plus que de nombreuses associations culturelles sont liées directement ou de manière plus discrète à des communautés religieuses.

Le Conseil d'État convient qu'il serait malaisé de cerner avec plus de précision les notions de « culte » et d'« exercice des cultes ». Il estime par ailleurs que l'interdiction générale de tout financement d'un culte par une commune, y compris celle du culte catholique, n'est pas de nature à constituer une violation du principe d'égalité devant la loi consacrée par l'article 10*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution. Le régime particulier réservé au patrimoine du culte catholique et le cadre légal spécifique du projet de loi sous avis, y compris les avantages particuliers concédés à la gestion du patrimoine de ce culte, trouvent en effet leur justification dans le contexte historique, culturel, cultuel et légal de l'État luxembourgeois.

Par contre, si le projet de loi sous avis avait voulu interdire exclusivement le financement d'un seul culte par les communes, le principe d'égalité se serait trouvé violé.

En partant de la prémisse que, conformément au libellé de l'article, tous les cultes sont visés, l'intitulé du projet de loi sous examen devra obligatoirement en faire état afin d'afficher d'emblée cette intention du législateur à l'égard de tous les cultes, qu'ils soient reconnus ou non. L'intitulé du projet de loi sous revue devra dès lors se lire comme suit : « Projet de loi 1) portant interdiction du financement des cultes pour les communes ; 2) [...] ».

Le Conseil d'État est d'avis que l'interdiction d'un financement général des cultes par les communes aurait pu avoir sa place dans une loi autonome.

## Article 20 (19 selon le Conseil d'État)

Sans observation.

## Article 21 (20 selon le Conseil d'État)

Selon le commentaire de l'article sous revue, la disposition contenue dans la première phrase a pour finalité de préserver la possibilité actuellement insérée à l'article 113 du décret précité du 30 décembre 1809 dont l'abrogation est prévue par le projet de loi sous avis à l'endroit de l'article 23.

La référence à l'église cathédrale a été reprise par les auteurs à l'endroit de l'article sous revue, puisque l'article 113 du décret précité du 30 décembre 1809, auquel le commentaire de l'article fait référence, contenait aussi une référence aux cathédrales. Les dispositions du décret de 1809 qui s'appliquaient aux cathédrales étaient demeurées lettre morte au Grand-Duché de Luxembourg, étant donné qu'en 1809, le Luxembourg n'était pas siège épiscopal et n'avait donc pas de cathédrale. Ces dispositions ne pouvaient pas être « activées » par la création de l'évêché de Luxembourg par la loi modifiée du 30 avril 1873 ayant pour objet la création d'un évêché de Luxembourg, étant donné, que suivant l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, « [l]e Gouvernement est autorisé à consentir à l'érection du Grand-Duché en évêché, sous la condition [...] qu'aucun changement ne sera apporté aux rapports existant entre l'autorité civile et l'autorité ecclésiastique, et que leurs droits et leurs obligations continuent à être réglés par les dispositions en vigueur ». L'article 2 de l'arrêté royal grand-ducal du 23 juin 1873 portant reconnaissance de l'évêché de Luxembourg dispose que « [l]'église Notre-Dame est érigée en cathédrale et conserve néanmoins le caractère d'église paroissiale, sauf à régler ultérieurement les rapports civils entre les deux établissements, s'il y a lieu ». Les rapports visés dans cette dernière disposition n'ont toutefois jamais été réglés par un acte normatif.

L'article sous revue autorise le Fonds à accepter des fondations, donations ou legs en faveur de la Cathédrale de Luxembourg. Se pose la question de savoir pour quelle raison la Cathédrale doit jouir d'un régime particulier à l'égard des libéralités, étant donné que jusqu'ici, elle était soumise au même régime que les autres églises paroissiales. En présence d'une disposition spéciale en faveur de l'église cathédrale, d'aucuns pourraient croire que le Fonds ne peut accepter des libéralités pour le compte d'autres églises. Le Conseil d'État est d'avis qu'en l'absence de disposition légale contraire, et en présence de l'article 910 du Code civil, le Fonds peut accepter toutes libéralités en relation avec ses missions. Il propose en conséquence de supprimer la référence à la Cathédrale.

En ce qui concerne la deuxième phrase, le Conseil d'État peut comprendre que les auteurs veuillent maintenir la faculté inscrite à l'article 113 du décret précité de 1809, autorisant le Grand Séminaire à accepter des « fondations, dotations ou legs ».

## Article 22 (21 selon le Conseil d'État)

### Paragraphe 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'État note que la disposition sous revue confère au Fonds le bénéfice d'un avantage fiscal accordé à ses donateurs. Le Conseil d'État

s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs excluent du bénéfice de cet avantage fiscal les dons en provenance de personnes morales, d'autant plus que les dons en faveur des organismes reconnus d'utilité publique en vertu des articles 26-2 et suivants de la loi précitée du 21 avril 1928 ne semblent pas être soumis à cette restriction.

### Paragraphes 2 et 3

Ces paragraphes ne donnent pas lieu à observation.

### Article 23 (22 selon le Conseil d'État)

L'article sous revue contient une série de dispositions abrogatoires. Le Conseil d'État demande aux auteurs de vérifier s'il ne faut pas également abroger le décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et l'administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire, dans la mesure où ce décret concerne les biens de cure, puisque la pleine propriété de ces biens appartient désormais en pleine propriété au Fonds en vertu de l'article 4 du projet de loi sous avis.

En renvoyant aux considérations exposées à l'endroit de l'article 10, le Conseil d'État demande d'abroger également toutes les lois ayant créé des paroisses ou succursales, postérieures au décret précité du 30 décembre 1809.

### Article 24 (23 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 19 *in fine*. Il insiste à ce que l'intitulé abrégé du projet de loi sous revue soit conforme à la dénomination finalement retenue pour le Fonds et qu'il contienne, le cas échéant, la mention relative à l'interdiction de financement de tous les cultes.

### Article 25 (24 selon le Conseil d'État)

Le libellé de cet article, modifié par amendement du 21 mars 2017, n'appelle pas d'observation.

### Annexes

Le Conseil d'État n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude matérielle des relevés formant les annexes du projet de loi sous examen. En ce qui concerne les annexes IIA et IIB, il renvoie aux considérations développées à l'endroit de l'article 11. Les annexes I et III n'appellent pas d'observation.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

Les points entre le numéro de chapitre et le trait d'union précédant l'intitulé de chapitre sont à omettre. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 2 se lira comme suit :

« **Chapitre 2 – La dissolution des fabriques d'église** ».

La subdivision de l'article se fait en alinéas, voire en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, ...), eux-mêmes éventuellement subdivisés en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c), ...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter en conséquence.

Par ailleurs, il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi il faut écrire à titre d'exemple : « l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, point 1°, lettre c), deuxième phrase, [de la loi] », et non pas « la phrase 2 de la lettre c) du point 1 de l'alinéa 1 du premier paragraphe de l'article 6 [de la loi] ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment seulement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates (à l'exception des mois).

Le terme « annexe » est à rédiger avec une lettre « a » minuscule et les références à l'« Annexe IIA » et l'« Annexe IIB » sont à rédiger comme suit :  
« annexe II, lettre A » et « annexe II, lettre B ».

### Intitulé

L'observation générale relative à la numérotation des subdivisions (1°, 2°, 3°, ...) vaut également pour l'intitulé de la loi en projet sous avis.

### Article 1<sup>er</sup>

L'alinéa 3 est à terminer par un point final.

### Article 7

Au paragraphe 1<sup>er</sup>, il faut lire :

« (1) Par référence aux articles 2, alinéa 2, lettre c) et 16 [...] ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer le point-virgule par un point final et de commencer la phrase suivante avec une lettre initiale majuscule.

### Article 8

Le Conseil d'État propose de libeller l'alinéa 3 comme suit :

« Les dispositions des articles 27, alinéa 2, 30, alinéa 2, points 1° à 3°, 32bis, lettres a), c) et d), 36, paragraphe 1<sup>er</sup>, 38, 39, 40, alinéa 2, 42 et 43 de la loi précitée du 21 avril 1928 sont applicables au Fonds. ».

### Article 11

Aux paragraphes 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et 4, alinéa 1<sup>er</sup>, il est recommandé de remplacer les points-virgules par des points finaux et de commencer les phrases suivantes avec des lettres initiales majuscules.

Au paragraphe 4, alinéa 3, il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « [d]ans les deux hypothèses ».

#### Article 12

Au paragraphe 3, alinéa 2, il est conseillé de remplacer le point-virgule par un point final et de commencer la phrase suivante avec une lettre initiale majuscule.

#### Article 22

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'État signale qu'à l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif. Par ailleurs, le qualificatif latin « ter » précédant le nouveau libellé est à écrire en caractères italiques. De ce qui précède, le paragraphe 2 se lira comme suit :

« (2) L'article 30*ter* [...] :  
« Art. 30*ter*. L'État peut [...] ». »

Au paragraphe 3, il y a lieu d'insérer une virgule entre les termes « 13 décembre 1988 » et les termes « le point 9° est supprimé ».

#### Article 23

Selon le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg publié sous forme électronique, le décret du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales, n'a pas fait l'objet d'une modification depuis son entrée en vigueur. Dès lors, il y a lieu de supprimer à la lettre d) le terme « modifié ».

#### Article 24

Le Conseil d'État propose de libeller l'article relatif à l'intitulé de citation de la manière suivante :

« **Art. 24.** La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du [...] » ».

#### Annexes

Au vu de l'observation à l'endroit de l'examen de l'article 11 relative à la fusion des annexes IIA et IIB, la subdivision en lettres A et B ainsi que les phrases introductives sont à supprimer. Le Conseil d'État recommande aux auteurs de veiller à respecter l'ordre alphabétique des communes et de leurs sections, lors de la fusion des annexes IIA et IIB. En procédant de cette manière, les renvois à l'intérieur du dispositif sont à adapter le cas échéant.

#### Texte coordonné

Le Conseil d'État constate des différences entre le texte des amendements gouvernementaux du 13 avril 2017 et le texte coordonné joint aux amendements en question. À titre d'exemple, une erreur s'est glissée à l'endroit de l'article 5, alinéa 3, où il y a lieu d'insérer après les termes « décentralisés du Fonds » les termes « et la façon de mettre en œuvre ces

délégations sont arrêtés dans les statuts du Fonds. ». En outre, à l'article 11, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup>, avant-dernière phrase, la virgule est à supprimer.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté par 18 voix pour et 2 voix contre, le 14 juillet 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes