

Projet de loi

portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises

Avis du Conseil d'État

(10 décembre 2015)

Par dépêche du 7 mai 2015, 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 proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Les avis des chambres professionnelles concernées qui, selon la lettre de saisine précitée, ont été sollicités, n'ont pas encore été reçus par le Conseil d'État au moment d'émettre le présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de modifier le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

Il s'agit d'un décret impérial (n° 5777) remontant à la période française de l'histoire de notre pays¹. Le décret est resté en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, sans modification, depuis sa publication en 1810 au Bulletin des Lois (français) 303. Puisque le décret constitue un acte du pouvoir législatif français de l'époque, et fait depuis lors partie de l'ordonnancement juridique luxembourgeois, la compétence pour le modifier revient au législateur luxembourgeois.

Le décret de 1809 a pour objet d'organiser le fonctionnement des fabriques des églises dont, aux termes de son article 1^{er}, l'établissement avait été ordonné par l'article 76 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes. Les fabriques des églises ne concernent que le seul 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.

¹ Occupé par les armées révolutionnaires françaises depuis 1794/1795, le territoire de l'actuel Grand-Duché de Luxembourg a été réuni à la République Française par une loi du 9 vendémiaire an IV (1^{er} octobre 1795, Bulletin des Lois 1^{ère} série 186, numéro 1137) pour en faire partie intégrante comme département des Forêts jusqu'à la mi-février 1814 (v. Pierre Pescatore, Introduction à la science du droit, Luxembourg, Office des imprimés de l'État, 1960, pages 499 et 500)

Les missions des fabriques des églises sont énoncées à l'article 1^{er} du décret comme suit : elles « sont chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples ; d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, les sommes supplémentaires fournies par les communes, et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ; enfin, d'assurer cet exercice, et le maintien de sa dignité, dans les églises auxquelles elles sont attachées, soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir ».

Les fabriques des églises possèdent la personnalité juridique. Aux termes du décret, elles sont placées sous la double tutelle administrative, d'une part de l'autorité étatique et, d'autre part, de l'évêque diocésain. Aux termes de la loi communale, elles sont en plus, sur certains points, soumises à la surveillance administrative des autorités communales. La jurisprudence du Comité du contentieux du Conseil d'État les qualifie d'établissements publics².

Pour faire face à ses missions, une fabrique d'église dispose essentiellement des revenus des biens meubles ou immeubles dont elle est propriétaire, du produit des quêtes pour les frais du culte ainsi que des oblations qui lui sont faites. Au cas où l'insuffisance des revenus d'une fabrique d'église ne lui permettrait pas de faire face aux dépenses que l'article 37 du décret met à sa charge³, elle peut demander des subsides à la commune, laquelle est tenue, en vertu de l'article 92 du décret⁴, de suppléer, sur les fonds communaux, à cette insuffisance, dès lors que celle-ci est constatée dans les formes prévues par le décret. Les communes sont encore tenues, en vertu de l'article 92 du décret, de pourvoir au logement du curé et de supporter les frais des grosses réparations aux édifices consacrés au culte.

Le projet de loi sous avis entend affranchir les communes de deux des trois obligations financières relativement au culte catholique, découlant à leur charge de l'article 92 du décret de 1809, savoir : premièrement, l'obligation de suppléer aux insuffisances des revenus fabriciens et, deuxièmement, l'obligation de pourvoir au logement du curé. La troisième obligation, à savoir celle « de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte » est maintenue.

² Arrêt du Conseil d'Etat, Comité du contentieux, du 2 décembre 1869, Pas. 9, pages 442 et suivantes ; Arrêt du Conseil d'État, comité du contentieux, du 13 juillet 1938, n° 4045 du rôle (non publié)

³ Décret du 30 décembre 1809, art. 37 :

« **Art. 37.** Les charges de la fabrique sont,

1° De fournir aux frais nécessaires du culte ; savoir, les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux ;

2° De payer l'honoraire des prédicateurs de l'Avent, du Carême et autres solennités ;

3° De pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église ;

4° De veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières ; et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe III. »

⁴ Décret du 30 décembre 1809:

« **Art. 92.** Les charges des communes relativement au culte, sont,

1° De suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37 ;

2° De fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire ;

3° De fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte. »

D'après la fiche financière précitée, les mesures que le projet de loi contient n'ont aucun impact financier sur le budget de l'État.

Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur l'impact des mesures en projet sur les budgets des communes et sur ceux des fabriques. L'exposé des motifs reste complètement muet sur ces questions. En ce qui concerne les communes, il aurait été utile de disposer de données chiffrées quant aux économies escomptées. Du côté des fabriques des églises, il aurait été utile de connaître, d'abord, le nombre exact de fabriques, et, ensuite, le nombre prévisible de celles qui, sans les secours financiers communaux à abolir, ne seront plus, le cas échéant, en mesure de présenter un budget en équilibre réel, et qui risquent de tomber en déconfiture. À défaut de disposer d'un minimum de précisions à ces sujets, le Conseil d'État n'est pas en mesure d'apprécier la portée et les incidences financières du projet de loi sous avis.

L'exposé des motifs présente les mesures en projet dans la perspective d'une abolition complète des fabriques des églises, prévue pour 2017, et leur remplacement, à cette échéance, par un « fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique » qui « reprendra les charges et les fonctions actuellement assumées par les fabriques des églises et [qui] veillera à l'avenir, à lui seul, à la conservation et à l'entretien des édifices appartenant et affectés au culte catholique ». Sur cet arrière-plan, les modifications au régime juridique des fabriques des églises, initiées par le projet de loi sous avis, se conçoivent comme une étape transitoire vers leur suppression et leur remplacement. Dans ce contexte, il est permis de s'interroger sur la nécessité de cette étape intérimaire, où l'on risque d'exposer à des difficultés financières des établissements créés par le législateur, et dont l'équilibre budgétaire est actuellement assuré par les mécanismes prévus par la loi. Ne serait-il pas plus judicieux de régler la problématique visée par le projet de loi sous avis dans le cadre plus général du remplacement des fabriques des églises par le fonds à créer ? Ceci d'autant plus que les dispositions du décret de 1809, dont certaines sont surannées et même anachroniques sur plusieurs points, sont, pour le reste, maintenues telles quelles.

À la lecture de l'exposé des motifs, le Conseil d'État comprend toutefois que les modifications projetées sont motivées par des considérations éminemment politiques, qu'il ne lui appartient pas d'apprécier. Les modifications projetées s'inscrivent par ailleurs dans les négociations menées entre le Gouvernement et les différentes communautés religieuses, dont, en particulier, l'Église catholique. Ces négociations ont abouti le 26 janvier 2015 à la signature par le Gouvernement, représenté par le ministre de l'Intérieur, et l'Archevêché de Luxembourg, représenté par l'archevêque, d'une « Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises ». Le Conseil d'État regrette que cette convention ne lui ait pas été communiquée, d'autant plus que l'exposé des motifs mentionne que le projet de loi sous avis est un fruit desdites négociations.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous revue apporte quatre modifications au texte du décret précité.

Les trois premières modifications, numérotées de 1 à 3, ont pour objet de supprimer toutes les références à un possible financement communal des déficits budgétaires des fabriques des églises. Elles n'appellent pas d'observation quant au fond.

La quatrième modification, portant le numéro 4, a pour objet de conférer, formellement, une nouvelle teneur à l'article 92 du décret. La juxtaposition de l'actuel article 92 et du nouvel article 92 en projet montre que les dispositions énumérées aux points 1 et 2 de l'article actuel, à savoir respectivement l'obligation pour les communes de pallier l'insuffisance des revenus fabriciens et l'obligation pour les communes de fournir un logement au curé, sont supprimées. Seule la disposition formant le numéro 3 de l'actuel article 92, à savoir l'obligation pour les communes de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte, est maintenue. Pour le reste, la version en projet de l'article 92 se limite à apporter au texte les adaptations grammaticales devenues indispensables à la suite de la suppression des numéros 1 et 2. Quant au fond, l'article 92 n'appelle pas d'observation. Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, le Conseil d'État propose cependant de conférer à l'article 92 le libellé suivant :

« **Art. 92.** Les communes fournissent aux grosses réparations aux édifices consacrés au culte. »

Article 2

L'article 2 a pour objet de supprimer les articles 44, 93, 96, 97 et 99 du décret précité. Les dispositions visées deviennent superflues par la suppression, aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi sous revue, des points 1 et 2 de l'article 92 du décret, alors qu'elles énoncent la procédure tendant à mettre en œuvre les obligations communales ainsi supprimées. L'article n'appelle pas d'observation quant au fond.

Observations d'ordre légistique

Lorsqu'il est envisagé de modifier plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas ou lorsqu'il s'agit d'apporter de manière ponctuelle des modifications à des articles qui se suivent, il faut consacrer à chaque article à modifier un article distinct, numéroté en chiffres cardinaux arabes.

Quant à la forme, l'article est indiqué sous la forme abrégée « Art. ». Cette observation vaut uniquement pour le texte dont le Conseil d'État a été saisi et non pas pour le document parlementaire n° 6824 où les articles sont référés de manière correcte. Toutefois, audit document parlementaire, à l'intitulé du projet de loi, il convient de lire « fabriques des églises » au lieu de « fabriques d'églises », tel qu'il ressort des documents soumis au Conseil d'État.

Il y a lieu encore de signaler pour chaque modification que celle-ci est à apporter au même acte en insérant à chaque fois les termes « du même décret ».

Les traits d'union entre les numéros d'article et le dispositif sont à omettre et les guillemets employés en langue allemande sont à remplacer par ceux utilisés en langue française (« »).

Partant, le projet de loi sous examen devrait se lire comme suit :

« *Projet de loi portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises* »

Art. 1^{er}. À l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, les termes « les sommes supplémentaires fournies par les communes » sont supprimés.

Art. 2. À l'article 36 du même décret, le point 11° est supprimé.

Art. 3. À l'article 39 du même décret, les termes « concernant les autres dépenses de la célébration du culte, pour lesquelles les communes suppléent à l'insuffisance des revenus des fabriques » sont supprimés.

Art. 4. L'article 92 du même décret est rédigé comme suit :

« Art. 92. Les communes fournissent aux grosses réparations aux édifices consacrés au culte. »

Art. 5. Les articles 44, 93, 96, 97 et 99 du même décret sont abrogés. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 décembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker