

Sus les fabriques d'églises¹

D'où venons-nous ?

On entend par fabriques d'églises des institutions remontant à un décret napoléonien du 30 décembre 1809, qui ont pour mission « de veiller à l'entretien et à la conservation des églises, d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, ... et généralement tous les fonds qui sont affectés à l'exercice du culte ».

Les fabriques fonctionnent sous forme d'un conseil composé selon leur importance, de 9 ou de 5 membres. Elles ont la personnalité juridique. La jurisprudence du Conseil d'État les qualifie d'établissements publics.

Sont d'office membres du conseil d'une fabrique d'église, le curé de la paroisse et le bourgmestre ou son représentant. Les membres du conseil, sauf ceux figurant d'office, sont élus par les fidèles pour une durée de 3 ans.

Le pouvoir temporel et le pouvoir spirituel ont donc droit au chapitre, chacun en ce qui le concerne, sans que pour autant les fabriques soient vraiment sous tutelle administrative.

La présence d'un représentant de la commune au conseil s'explique par le fait que l'article 92 du décret met à la charge des communes diverses dépenses de fonctionnement ou d'entretien qui seront examinés par la suite.

Pour comprendre ce décret vieux de plus de deux siècles, il faut le remettre dans son contexte.

L'Église de France a été bien mal menée par la Révolution de 1789.

Privée de ses privilèges, spoliée de tous ses biens mobiliers et immobiliers, elle a connu par ailleurs le déchirement intérieur en raison du serment de fidélité à la constitution que le pouvoir civil imposait aux membres du clergé, serment que beaucoup de religieux ont refusé de prêter au péril de leur vie.

Réconcilier la France avec elle-même réclamait après la Révolution une nouvelle organisation des cultes assise sur des bases différentes de l'Ancien Régime, organisation s'inscrivant à mi-chemin de la laïcisation à outrance de certains révolutionnaires et le confort dont jouissait l'Église sous l'Ancien Régime.

C'était-là le but poursuivi par le concordat de 1801, signé entre Bonaparte, à l'époque premier consul et le pape Pie VII.

En gros, ce concordat garantissait l'exercice du culte catholique et obligeait l'Église à reconnaître comme légitimes les propriétaires qui avaient acquis les biens dont elle avait été antérieurement spoliée.

Napoléon avait chargé Frédéric PORTALIS, un des pères du Code Civil, de mettre en œuvre dans le menu l'exécution du concordat, fort court par ailleurs. Voilà qui explique que le

¹ Publié dans: *D'Lëtzebuurger Land*, 19 février 2016 et sur www.syfel.lu.

concordat a été publié conjointement avec ce qu'il est convenu d'appeler « les articles organiques » concrétisant ce texte de droit international.

Comme nous étions sous régime français, le Luxembourg dépendait à l'époque de l'évêché de Metz qui lui était relié à l'archevêché de Besançon.

Après le Congrès de Vienne et le rattachement du Luxembourg aux Pays-Bas, le Roi Guillaume I a, par un arrêté royal du 10 mai 1816, confirmé le concordat et les articles organiques du 18 germinal an X, en sorte que la législation française sur les cultes continua à recevoir son entière application au Luxembourg. (Nicolas MAJERUS, Histoire du droit dans le Grand-Duché de Luxembourg, T.2, p. 824).

Où allons nous ?

Ces textes ont fonctionné à la satisfaction de tout le monde jusqu'au programme gouvernemental de l'actuelle majorité qui veut « *dénoncer les conventions existantes pour entamer des négociations avec les cultes, lancer une discussion sur leur financement et redéfinir les relations entre les communes et les cultes tout en décidant de remplacer la législation relative aux fabriques d'églises par une réglementation garantissant la transparence au niveau du patrimoine et des ressources des églises* ».

Le 28 janvier 2015, Jean-Claude HOLLERICH en sa qualité d'archevêque de Luxembourg et le ministre de l'intérieur Dan KERSCH, ont signé une convention agréant la création, par voie législative, d'un fonds de gestion des édifices religieux du culte catholique qui devra reprendre « *les charges et fonctions actuelles assumées par les fabriques d'églises* ».

Au lieu des 285 fabriques d'églises, il n'y aura donc à l'avenir, si ce projet aboutit, plus qu'un seul fonds géré par un conseil d'administration dont les membres seront nommés par l'archevêque de Luxembourg.

Au 1^{er} janvier 2017, selon cette convention, les signataires (État et archevêché) doivent identifier les édifices affectés au culte catholique qui seront par la suite par voie législative transférés soit à la commune (du lieu d'implantation) soit au fonds, chaque entité devenant propriétaire à part entière des édifices ainsi attribués.

Il est expressément prévu que les biens acquis par les communes doivent être désacralisés par l'Église sur demande de la commune en cas de désaffectation des lieux, décidée par le pouvoir communal.

Quant aux fabriques, elles sont appelées à disparaître le 1^{er} avril 2017 pour être remplacées, comme dit ci-dessus, par une institution unique, le fonds en question.

En attendant cette date fatidique, le décret du 30 décembre 1809 régissant ces fabriques sera modifié à court terme afin de libérer les communes de certaines charges relativement au culte (projet de loi 6824).

Il est encore précisé qu'ultérieurement, c'est-à-dire pour les biens de l'église recueillis par le fonds, un « *co-financement de ses activités (celles du fond) par le secteur communal sera exclu* », sans préciser si cette exclusion est ou non obligatoire, ce qui poserait la question de l'atteinte à l'autonomie des communes.

Nous sommes donc devant une modification législative en deux temps :

- changer très rapidement et de façon ponctuelle le décret de 1809 quant aux charges communales en attendant que soit constitué le fonds,
- supprimer purement et simplement les fabriques d'églises et partager des lieux du culte entre les communes et le fonds.

Cette réforme en deux étapes et à la va vite, alors qu'il n'y a aucune urgence d'aucun ordre ne cesse de surprendre.

D'ailleurs le Conseil d'État, dans son avis sur cette modification succincte du décret s'en est étonné à juste titre. Textuellement il écrit : « *Sur cet arrière plan, les modifications au régime juridique des fabriques d'églises, initiées par le projet de loi sous-avis (n°6824), 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* ».

Et de conclure in fine de son avis: « *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* ».

Curieuse opinion, alors que les avis du Conseil d'État sont des opinions tant sur l'opportunité d'une modification que sur la faisabilité d'un texte régissant la vie en commun !

Qui sommes-nous ?

La convention du 26 janvier 2015 prévoit qu'elle n'entrera en vigueur qu'après l'approbation de la chambre des députés conformément à l'article 22 de la constitution.

Ce texte rappelle les conventions signées par l'État avec les divers cultes agréés au Luxembourg le 31 octobre 1997, conventions qui ont effectivement été approuvées en bonne et due forme par le pouvoir législatif.

Celle du 26 janvier 2015 qui expose en détail les intentions du gouvernement pour l'organisation profane du culte catholique et notamment des fabriques d'églises, n'a pas été approuvée à ce jour.

Or, l'approbation est la condition sine qua non de sa validité, alors que ni l'archevêque ni le ministre de l'intérieur per se ne peuvent signer une convention engageant les fabriques d'églises, ni de façon plus générale la pratique d'un culte au Luxembourg, en sorte que cette convention est absolument dénuée de toute valeur juridique.

On aurait pu s'attendre à ce que le gouvernement fasse approuver par la Chambre la convention avant de pousser plus loin son œuvre législative, notamment avant de déposer son projet de loi pour modifier de façon pointue le texte sur les fabriques d'églises. Il n'en a rien été.

Le Conseil d'État s'étonne à juste titre que la convention ne lui ait pas été transmise dans le dossier communiqué pour préparer son avis sur le projet de loi 6824.

Tout dans cette affaire sainte la hâte et l'amateurisme !

F. Entringer: Sus les fabriques d'églises.

Reste une question plus importante encore, celle de la conformité du projet de loi au concordat de 1801 et aux articles organiques publiés à sa suite par le gouvernement français de l'époque.

Rappelons que conformément au décret de 1809, les communes doivent compléter les déficits annuels du budget des fabriques d'églises, fournir au curé un presbytère, c'est-à-dire un logement de fonction et faire face aux grosses réparations des édifices consacrés au culte.

Le concordat, fort lapidaire pour ce qui est de l'organisation matérielle du culte catholique, écrit à l'article XII : « *Toutes les églises métropolitaines, cathédrales, paroissiales et autres non aliénées, nécessaires au culte, seront mises à la disposition des évêques* ».

Une mise à disposition n'est pas une cession à titre de propriété.

Les articles organiques aux points 64 et suivants parlent des traitements des archevêques, évêques, curés et autres « desservans » et font obligation aux articles 71 et 72 au pouvoir public de loger les archevêques, évêques, prêtres et « desservans ».

Les articles 75 à 77 mettent à disposition des évêques : « les édifices anciennement destinés au culte catholique et actuellement entre les mains de la nation et soumet la gestion de ces édifices aux fabriques d'églises à constituer ».

Selon le projet 6824, les communes n'auront à prendre en charge que les grosses réparations et cela jusqu'à la date fatidique du 1^{er} janvier 2017.

Après le partage des immeubles, les communes n'auront plus aucune obligation quant à ceux attribués au fonds.

Nulle part dans les textes napoléoniens, il n'est question d'une obligation d'entretien des immeubles du culte. Mais la simple mise à disposition de ceux-ci implique que les grosses réparations soient à charge du propriétaire.

Seul le décret de 1809 précise les obligations financières des communes au budget des fabriques et à l'entretien des immeubles.

Comment interpréter ?

En droit, il importe de savoir si les articles organiques font partie du concordat dans la mesure où ils ne constituent que l'exécution pratique de ce dernier, ou si ces articles sont en quelque sorte des règlements d'exécution qui peuvent être détachés du concordat, sans attenter à celui-ci.

Les articles n'ont pas été soumis à l'approbation du Pape Pie VII. Ils sont l'œuvre de la République qui, dans l'esprit gallican qui était celui de PORTALIS, « gérait » cette exécution comme une affaire interne dans le but d'assurer la paix intérieure de l'Empire, ce que voulait Napoléon.

Il ne faut cependant pas oublier que les articles constituent le complément nécessaire de l'exécution du concordat. Le concordat n'est que le « frame work » du tout. C'est ce que PORTALIS a toujours soutenu et que personne n'a jamais contesté sérieusement. Cette

exécution était d'autant plus nécessaire que le concordat se résumait à quelques lignes seulement.

Par la suite, Guillaume Ier, a en 1816 confirmé tant le concordat que les articles organiques, en sorte que, dans son esprit également, les deux documents ne faisaient qu'un.

Les articles constituent, c'est mon sentiment, la commune intention qui se dégage du concordat, même si cette commune intention a connu une exécution unilatérale. On ne peut donc aborder l'examen du projet 6824 en faisant, comme le suggère le Conseil d'État, abstraction de ces antécédents. Il ne faut pas oublier que l'exécution du concordat a pris plus de 8 années de travail à PORTALIS, au grand dam de Napoléon, impatient de voir l'œuvre finie.

L'interprétation préconisée a pour base non seulement des textes concrets, elle peut se réclamer aussi d'une coutume vieille de deux siècles, sans contestation.

Que pouvons-nous espérer ?

Résumons :

1. Le concordat met à disposition les lieux du culte aux évêques. Mettre à disposition ne veut pas dire transférer en propriété. Il s'agit d'une espèce de jouissance ad hoc, sans plus. Y contrevenir c'est violer un texte de droit international. Un transfert en propriété au clergé aurait été un pas en arrière en direction de l'Ancien Régime dont personne ne voulait !
2. Les articles organiques mettent à charge des communes le logement des prêtres.
3. Le décret de 1809 charge la commune d'éponger le passif budgétaire résiduaire, de subvenir aux grosses réparations des immeubles du culte et de prévoir le logement des prêtres.

Selon l'étendue qu'on donne au concordat, les trois points sont couverts par lui.

Si on opte pour une interprétation plus restrictive, seul le premier point est régi par le concordat.

Quelque soit l'interprétation qu'on choisit, elle ne cadre en aucune manière avec les intentions du gouvernement.

Quand on n'a que peu de temps à se survivre dans ses œuvres, on a tendance à aller vite en besogne. Or la hâte est trop souvent mauvaise conseillère, surtout quand elle n'est pas dictée par une nécessité impérieuse.

Les auteurs du projet de loi 6824 n'ont abordé la question ni en historiens, ni en juristes, ni en philosophes, c'est le moins que l'on puisse dire. Il n'y a aucune réflexion d'aucun ordre !

On a dit de PORTALIS que « *l'intérêt historique de sa pensée était double, à la fois parce qu'il pense en droit la question religieuse, ce qui est original, mais aussi parce que sa réflexion dépasse par bien des aspects les données de l'époque ...* »

*« De fait, la situation religieuse qui résultera du Concordat de 1801 se distinguera par ce que Jean Bauberot nomme le « premier seuil de laïcisation ». Celui-ci se caractérise par le fait que l'institution religieuse se trouve recentrée sur ce qui lui est spécifique (« le religieux ») ; cette fonction est considérée comme **relevant d'un véritable service public dont la légitimité est***

socialement reconnue ; l'État pratique enfin une sorte de « laïcité positive » (que P. Ricoeur oppose à la « laïcité d'abstention » qui caractérisera la loi de séparation de 1905) en reconnaissant et organisant le pluralisme religieux. Sur tous ces points, le catholique convaincu qu'était Portalis développera des arguments souvent très laïcs pour l'époque et, de ce point de vue, très modernes. Sans doute cherchait-il une sorte de distanciation des rapports de l'Église et de l'État qui fait que le Concordat de 1801 peut apparaître comme un point d'équilibre entre la France religieuse d'Ancien Régime et le régime de séparation de 1905. » (Marceau Long et Jean-Claude Monier : Portalis L'esprit de justice, p.79 et 81- Michalon 1997)

Affaire à suivre.

Fernand ENTRINGER
entringer@edhlegal.lu