



AVIS relatif au projet de loi n° 6824 portant modification du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises

SOMMAIRE

Introduction [1 à 6]

I. Remarques générales

- Qui sont les fabriques d'église : organe et composition [8 - 9]
- La préparation du projet de loi hors consultation des fabriques [10]
- Sur la forme du projet [11]
- Le calendrier gouvernemental en matière de culte [12]
- Pour une réforme de la législation des fabriques [13]
- Le but affiché et les buts cachés du projet de loi [14-15]
- Un projet de loi discriminatoire ? [16 - 17]
- Pour des solutions alternatives [18]
- Un projet qui génère déjà de graves dommages aux fabriques [19]
- Conclusions partielles [20]

II. Analyse de l'exposé des motifs

- Une argumentation contradictoire [21 à 23.3]

III. Des questions de fond

- Qu'est-ce qu'une église [24.1]
- L'église consacrée et en fonction est partie du domaine public communal [24.2]
- La propriété des églises [24.3 - 24.4]
- L'obligation générale des fabriques à l'égard des églises en charge [24.5]
- Le subventionnement des fabriques de la propriété communale [25]
- Autres missions des fabriques [26]
 - Le plus grand conservateur du patrimoine architectural religieux [26.1]
 - Le plus grand promoteur de la musique religieuse [26.2]
- Conclusions partielles [27]
- La Fabrique d'église [28 - 43]
- Les relations fabriques et commune [29]
 - La participation du bourgmestre
 - Le contrôle communal
 - L'obligation de prise en charge des secours aux fabriques
 - L'église en service, partie du domaine public communal
- Les règles de la comptabilité communale ne sont pas applicables aux fabriques [30]
- Le budget de la fabrique [31]
- L'obligation d'établir un budget [32]
- Les recettes d'une fabrique [33]
- Les chiffres « officiels » [34]
- Des chiffres incomplets [35]
- Les dépenses d'une fabrique [36]
- La structure du budget [37]
- Le budget supplémentaire [38]
- L'approbation du budget [39]
- La saisine de la commune [40]
- La gestion de l'insuffisance des revenus d'une fabrique: De l'intervention communale [41]
- De l'intervention communale obligatoire [41.1]
 - Les frais nécessaires [41.1.1]
 - La procédure de révision du budget par l'autorité communale [41.1.2]
 - Les dépenses facultatives [41.2]
 - Les réparations [41.3]
- Le décompte de fin d'année [42]
- Conclusions partielles [43]

IV. Analyse et appréciation des mesures proposées par rapport aux dispositions actuelles

- L'abrogation des recettes [44]
 - L'interdiction *de facto* de recevoir un soutien communal [44.1]
 - Vers un déséquilibre entre recettes et dépenses des fabriques [44.2]
 - L'apport volontaire des paroissiens [44.3]
 - Un comportement parasitaire à l'encontre des fabriques ? [44.4]
- Conclusions partielles [45]
- L'insuffisance des moyens communaux ou l'absence de l'intervention communale [46]
- L'appréciation des engagements financiers de la commune [47]
- Tableau de l'intervention communale [48]
- Vers la destruction de l'harmonie entre l'autorité communale et la fabrique [49]
- Les conséquences à long terme [50]
- Les perdants de la réforme projetée [51]
- Conclusions partielles [52]
- Un projet de loi contradictoire ? [53]

V. Commentaire succinct des articles du projet de loi

- L'intervention volontaire des communes
 - Les recettes de la fabrique [55]
 - L'intervention volontaire des communes [56]
- L'intervention obligatoire des communes [57]
 - Pour une modernisation et non une abrogation: art. 37 [58]
 - Les grosses réparations [59]
- Autres dispositions qui sont proposées à l'abrogation.
 - Ad. Art. 2 du projet de loi concernant l'art. 92 et 96 du décret [60]
 - Dispositions plutôt procédurales proposées à l'abrogation [61]
- L'abrogation des presbytères
 - Pour le maintien de l'art. 44 du décret [62]

- L'importance d'un presbytère et des arguments pour maintenir ceux-ci [63]
 - L'obligation du curé de résider dans la paroisse [63.1]
 - L'article 72 de la loi organique est applicable [63.2]
 - L'article 21 § 2 du décret impérial du 6 novembre 1813 [63.3]
 - L'art.7 de l'annexe à la convention approuvée par la loi du 10 juillet 1998 [63.4]
 - Vers une réévaluation du traitement des ministres du culte ? [63.5]
 - La perte des lieux de réunion de la fabrique [63.6]
 - L'égalité de traitement des cultes reconnus [63.7]
 - Des problèmes à résoudre en cas de modernisation du décret [64]
 - Conclusions partielles [65]
- Absence de mesures transitoires [66]

VI. Conclusions générales [67]

Introduction

1. Le projet de loi sous rubrique vise essentiellement les fabriques d'église qui sont des établissements publics de culte et qui ont une personnalité morale de droit public et une autonomie de gestion dans leur mission de gérer le temporel de ou des églises en charge (plus de 400 lieux de culte). Le SYFEL¹ qui regroupe et représente quasiment l'ensemble des fabriques d'église au Luxembourg soit 260 des 285 fabriques, se doit de réagir tant au présent projet de loi sous avis qui représente aux yeux du gouvernement une première étape de son plan d'actions que par rapport à l'ensemble de son programme concernant les fabriques d'église devant conduire en 2017 à la disparition complète de celles-ci au Luxembourg, à la confiscation de leurs biens, à la désaffectation d'un grand nombre d'églises et à la spoliation irrémédiable de l'art sacré luxembourgeois et des biens culturels². Une telle façon de faire est indigne d'un « Etat de Droit »³.

2. **Le SYFEL et ses membres sont indignés et s'opposent tant à la forme qu'au fond à ce projet de loi** qui prépare d'ores et déjà la disparition des fabriques d'église.

3. En effet, pour comprendre les aboutissements et conséquences du présent projet de loi, il convient de le situer dans un contexte de la feuille de route globale envisagée par le présent gouvernement en matière des cultes à savoir : *« A plus long terme, il est également projeté de créer par la voie législative et au plus tard au 1er avril 2017, un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique, objet qui ne fait cependant pas partie du présent projet de loi. Ce Fonds reprendra les charges et les fonctions actuellement assumées par les fabriques des églises et veillera à l'avenir, à lui seul, à la conservation et à l'entretien des édifices appartenant et affectés au culte catholique. »* En d'autres termes, cette feuille de route gouvernementale va donc de la confiscation du patrimoine propre des fabriques d'église à la « mort légale » des 285 fabriques locales dont le législateur sera appelé à retirer la personnalité juridique, bref à la destruction complète des fabriques d'église au Luxembourg.

¹ Syndicat des Fabriques d'Eglise de Luxembourg, association sans but lucratif ; Sur base de la liberté d'association, les fabriques peuvent également se constituer ensemble en association qui défend leurs intérêts et devenir membres d'une telle association. Leur dénier ce droit, comme le font implicitement certaines autorités, participe d'une discrimination en raison de sa religion, de ses origines etc. et bafoue les droits constitutionnels et les libertés publiques fondamentales. C'est indigne d'un Etat de Droit. Une personne morale fut-elle de droit public peut évidemment également profiter du droit d'association sauf si les statuts interdiraient formellement ce droit, ce qui n'est pas le cas pour les fabriques d'église.

² Voir la Lettre du Jean-Paul II aux artistes du 4 avril 1999 d'où il ressort que l'art a besoin de l'église comme l'église a besoin de l'art.

³ Sur ce concept moderne, voir Prof. Luc Heuschling, Etat de Droit, in J.B. Auby, (dir.), L'influence du droit européen sur les catégories juridiques de droit public, Paris, Dalloz 2010, p. 541 et s. particulièrement 551 et s.

4. Le SYFEL rappelle que **l'histoire nous enseigne que seuls des régimes despotiques et autoritaires se sont attaqués aux fabriques d'église par le passé**. Nombre d'Etats à travers l'histoire ont voulu subordonner la religion surtout catholique au service de leur pouvoir et faire de l'Eglise un instrument de domination. Aussi l'Etat est venu réglementer très tôt le Religieux et ce même avant la révolution française. On rappellera simplement la politique religieuse d'un Joseph II dans notre pays qui, malgré les concordats conclus entre l'archevêché de Trêves et la maison d'Autriche en 1548, soumettra l'Eglise à l'Etat. Conception que Joseph II concrétisa dans une loi qui mit toutes les possessions de l'Église, y compris donc les biens des fabriques, dans une grande caisse commune destinée à couvrir toutes les dépenses pour l'exercice du culte : ce qu'on appelait le « Fonds pour la Religion ». Rien d'innovante pour notre gouvernement actuel donc avec son projet de la création d'un Fonds et la rafle entamée déjà maintenant⁴ des propriétés des fabriques. On rappelle ensuite la nationalisation des biens des fabriques sous la révolution française, et puis une deuxième fois en France par la loi de 1905. On peut continuer ces exemples jusqu'aux exactions du régime nazi sous l'occupation allemande sur les biens des fabriques⁵ etc.

Et le SYFEL doit se poser la question de savoir si le gouvernement actuel entend suivre un tel chemin de destruction et d'anéantissement d'une partie de notre identité nationale et culturelle⁶. Pourquoi nos pays voisins, la Belgique et la France (pourtant République laïque) en Alsace-Lorraine⁷ et en Outre-Mer continuent d'appliquer le régime des fabriques d'église alors qu'au Luxembourg le gouvernement tend de les abroger? Pourquoi le Luxembourg se démarque-t-il ainsi par rapport à la Grande-Région en matière de la liberté de religion. En continuant sur cette voie, l'image de l'Etat luxembourgeois à travers l'Europe et le monde risque de souffrir.

⁴ Voir circulaire n° 3255 du Ministre de l'Intérieur du 24 avril 2015 aux administrations communales.

⁵ Voir P. Dostert, *Katholiken und Kirche im Zweiten Weltkrieg*, in : Nos cahiers, n° 1, 1991, not p. 182 pp. 175-185 qui montre également le soutien de l'Eglise catholique au sentiment national.

⁶ Voir : Mathieu Bock-Coté, *Les églises font partie de l'identité de la France*, in *Le Figaro*, 31.7.2015.

⁷ Messner, *Églises et Etats en Alsace-Moselle*, Strasbourg, Cerdic-publications, 1979 ; Dans un sondage réalisé pour l'Institut du droit local en 2005 et transmis à l'Observatoire de la laïcité par le professeur Francis Messner, 92% des personnes interrogées se disaient « favorables à la possibilité de suivre un enseignement religieux à l'école », 90% « favorables à l'entretien des édifices du culte par les communes » et 92% « favorables à la rémunération des prêtres, pasteurs et rabbins par l'État ». p. 24 note 15 Rapport de l'observatoire de la laïcité fr. 2014-2015. Ministère de l'Intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, *Le droit local culturel d'Alsace-Moselle-Analyse, textes et jurisprudence* - Novembre 2013, Doc. Française, 2013. Dans sa décision n°2012-297 QPC du 21 février 2013, le Conseil constitutionnel français a jugé que le régime local des cultes en Alsace-Moselle continuait à s'appliquer et était conforme à la Constitution fr. Il a ainsi estimé que le régime culturel concordataire d'Alsace-Moselle était compatible avec le principe de la République laïque et donc avec la séparation Eglise-Etat en France.

5. Le SYFEL est d'avis qu'au XXI^e siècle, dans une Europe des droits de l'homme et dans un Etat de droit, le présent projet de loi sous avis, est anachronique, un projet d'un autre temps, d'autant plus qu'il peut être considéré comme un *ukase* gouvernemental où les électeurs n'ont pas été consultés. Le SYFEL ne comprend pas pourquoi le Gouvernement suit des tendances des régimes despotiques ou autoritaires voulant mettre l'ensemble du patrimoine des fabriques d'église, gérées démocratiquement et agissant sur le plan local, dans un Fonds (actuellement inexistant) dont les administrateurs sont nommés et révoqués *ad nutum* par une seule personne ? Du moins, par un tel projet, le gouvernement actuel, risque à diviser les citoyens croyants⁸ ou non croyants jusqu'à l'intérieur de l'Eglise catholique et contribue à gangréner la paix sociale dans notre pays. Jusqu'à présent, « les relations entre le temporel et le spirituel se règlent selon un modèle plutôt concordataire, par concertation... »⁹, or, avec le présent projet, le gouvernement va dans un sens opposé de non-concertation avec les concernés.

6. **Le SYFEL est certes d'avis qu'il convient de moderniser et de réformer l'ensemble de la législation des fabriques d'église, mais non de les détruire.** En effet, les dispositions du décret de 1809 sont marquées par un anachronisme tant quant aux termes utilisés que quant au mode de fonctionnement des fabriques d'église. Un toilettage du texte s'impose donc. Mais pour le SYFEL il ne s'agit point d'abroger même partiellement des dispositions relatives aux fabriques et encore moins de les tuer mais de moderniser la législation afférente. Pour le SYFEL et ses membres, c'est la seule option acceptable. Il est de bonne pratique qu'il convient d'abord de faire une analyse globale du dispositif des fabriques avant d'entamer l'analyse des propositions de modification législative prévue par le projet sous avis. Le SYFEL constate que tel n'a pas été le cas. Le SYFEL rappelle par ailleurs que le décret de 1809 est le fruit d'un régime autoritaire¹⁰ et qu'il convient donc d'élaguer ce décret notamment en modifiant et en simplifiant la désignation des membres au Conseil d'une fabrique, en abandonnant la double tutelle inappropriée aujourd'hui par rapport aux autres entités juridiques comparables, et finalement en modernisant la comptabilité des fabriques. Le SYFEL constate que les dépenses contrôlées par deux « tuteurs » ne sont ni excessives, ni disproportionnées par rapport au soutien des communes à d'autres activités sociales. S'il y a lieu de faire des économies, elles

⁸ Selon TNS ILRES 2015 - CET - Observatoires des discriminations, une forte majorité des habitants interrogés (58%) se déclarent de religion catholique.

⁹ Voir G. Trausch, Comment faire d'un Etat de convention une nation, p. 221, in: Histoire du Luxembourg, éd. PrivatToulouse, 2003.

¹⁰ Pie VII face à Napoléon - La tiare dans les serres de l'Aigle, les éd. RMN-Grand-Palais, mars 2015; Jean Tulard, Le Concordat de 1801, not. p. 14 s. in: Administration et Eglise - Du Concordat à la séparation de l'Eglise et de l'Etat, V. Hautes études médiévales et modernes, n° 58, Lib. Droz, Genève, 1987.

devraient être faites à l'intérieur du système actuel au lieu de vouloir abroger dès l'ingrès certaines interventions financières communales. Aussi une argumentation sur le plan des finances communales ou des fabriques pour justifier le présent projet est à rejeter.

I. REMARQUES GENERALES

7. Malgré son opposition de fond au présent projet de loi, le SYFEL se propose d'analyser cependant le présent projet de loi dans un esprit critique positif. Il entend ainsi démontrer que la solution retenue par le gouvernement n'est pas une solution, sinon une des plus mauvaises, et qu'il existe de réelles solutions alternatives qui fonctionnent dans des pays proches. Il n'est nullement nécessaire de vouloir réinventer la roue. En effet, ces solutions alternatives sont par ailleurs plus respectueuses de la liberté de religion, d'association et du droit de propriété et n'entraînent pas de conséquences néfastes comme celles du présent projet. Il ne convient pas d'oublier que la fabrique d'église est une institution locale qui se fonde exclusivement sur le volontariat et qui a fait ses preuves pendant plus de 200 ans et ce malgré quelques vicissitudes; elle est fortement appréciée des paroissiens et même des autorités communales qui y trouvent un partenaire fiable.

8. **Qui sont les fabriques d'église ?** Les fabriques d'église ont une longue tradition en Europe et remontent au moins jusqu'au XIII^e siècle¹¹. Elles sont propres à l'Eglise catholique, mais les autres religions ont également des systèmes comparables pour la gestion du temporel (ou des biens matériels), gestion indispensable à l'exercice du culte. Aussi, l'art. 12 du Concordat prévoit de rendre les églises confisquées comme biens nationaux au culte. L'art. 76¹² de la loi organique avait prévu en conséquence la création des fabriques d'église. Celles-ci reçurent seules la mission de recueillir en pleine propriété les anciens biens nationaux rendus au culte et de gérer le temporel à l'exclusion de tout autre organisme reconnu ou non par la loi. La législation de 1809 relative aux fabriques d'église s'inscrit donc dans ce régime concordataire et doit être interprétée à la lumière de celui-ci y compris des articles organiques qui forment un tout avec le concordat.

Chaque cure ou paroisse, entité territoriale du diocèse¹³, qui se recouvre souvent mais pas nécessairement, avec un territoire communal¹⁴, dispose d'une fabrique d'église pour autant que

¹¹ Voir le concile de Lavour en 1368 et dont le dispositif sur les fabriques sera confirmé par le Concile de Mayence en 1549. Voir également, Daniel Jousse, *Traité du gouvernement spirituel et temporel des paroisses*, Paris, 1774.

¹² Cet article dispose: «*Il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes*».

¹³ Depuis 1988, le Luxembourg est devenu un archidiocèse par la bulle *Sicut homines* du 23 avril 1988 du pape Jean-Paul II.

¹⁴ Ce n'est pas le cas dans les grandes communes : ainsi la ville de Luxembourg a sur son territoire 19 fabriques d'église.

le législateur ait accepté la création de cette paroisse¹⁵. La fabrique d'église est *un établissement public* spécifique, *sui generis* – un établissement public de culte¹⁶ - qui possède une *personnalité morale de droit public*, car elle remplit un *service d'intérêt public* sur le plan local¹⁷. Elle a pleine capacité juridique pour recevoir, posséder, administrer des biens meubles et immeubles en pleine propriété pour pouvoir faire face à sa mission légale (art. 1^{er} du décret de 1809) et donc de pourvoir aux frais et charges de l'exercice du culte.

9. Organes et composition. La fabrique se compose de **deux organes** : le Conseil de la fabrique et le bureau des marguilliers.

- *Le Conseil de la fabrique* (conseil délibérant) est composé de membres élus qui exercent bénévolement et donc gratuitement leur fonction (variant entre 5-9 membres selon le nombre d'habitants) et de membres de droit, *ex officio*, à savoir le bourgmestre ou son remplaçant et le curé ou desservant de la paroisse (art. 4 et 5 du décret). Il est l'organe délibérant (art.12 du décret). Contrairement à l'image véhiculée encore récemment dans une réponse ministérielle à une question parlementaire¹⁸, il est donc garanti que le bourgmestre, représentant de tous les citoyens de la commune, est au courant de toute l'activité de la fabrique d'église. A l'instar de tout administrateur d'une association, il a donc non seulement un droit de regard, mais il est co-responsable de ses activités.
- *Le bureau des marguilliers*¹⁹ (bureau exécutif), qui exercent également à titre gratuit leur fonction, a pour mission d'exécuter les décisions et missions de la fabrique y compris celles du culte de sorte que le curé est membre de droit du bureau. A côté de lui, se trouvent trois membres du Conseil de la fabrique nommé par le conseil (art. 13 du décret) et qu'on appelle marguilliers.

¹⁵ Selon l'avis du Conseil d'Etat (Pasinomie lux. 1870-73, p. 89), il faut *une loi spéciale* pour la création d'une paroisse ainsi que pour tout changement. Il n'existe pas d'obligation de consulter la commune concernée.

¹⁶ Selon le droit français de l'époque concordataire.

¹⁷ Un établissement public peut être défini comme un service public personnalisé, doté de l'autonomie organique et technique pour gérer - sous la tutelle - un patrimoine spécifique en vue de la réalisation d'une fin d'intérêt général (cf. M.-A. FLAMME, Droit administratif, T. 1, 1985 n° 125 pp. 294-295. La fabrique d'église est spécifique car elle relève d'une matière « mixte » et du droit positif et du droit canonique, ce dernier n'ayant pas de valeur juridique en la matière au Luxembourg. Pour preuve d'utilité publique, on peut évoquer l'exemption de la contribution foncière § 4 sub 5 de la loi mod. du 1er décembre 1936 sur l'impôt foncier, Grundsteuergesetz (GrStG) vom 1. Dezember 1936 et antérieurement les lois des 3 et 4 frimaire an VII ainsi que la décision minist. du 22mars 1808.

¹⁸ Réponse à la question 1030.

¹⁹ Il s'agit des membres du bureau. L'origine du mot marguilliers vient du registre des pauvres appelé matricule (lat. matricula) obligé d'être tenu par ces fabriciens qui s'appelaient les matriculiers (lat. matricularii) puis marguilliers.

- 10. De la préparation du présent projet de loi : aucune consultation préalable des fabriques et ensuite un refus constant de consulter les fabriques.** Le SYFEL tient d'abord à relever que les institutions directement concernées par le projet de loi sous avis à savoir les fabriques d'église et les communes n'ont pas été consultées. Qu'en est-il d'ailleurs de l'autonomie communale ²⁰? Malgré d'itératives demandes à l'adresse des autorités concernées, ni les fabriques, ni leur association SYFEL, ne furent consultées préalablement et le gouvernement [Ministre de l'Intérieur] continue à faire la sourde oreille²¹. Pourtant, malgré sa constitution démocratique et son objectif de représenter l'intérêt des fabriques d'église dans le cadre des discussions de réforme des relations Etat-cultes, le SYFEL a été exclu des discussions avec le Gouvernement. Le SYFEL constate que la participation citoyenne tant prônée par le présent gouvernement n'a pas eu lieu dans le présent dossier et signifie un non-respect évident à l'égard des nombreuses personnes travaillant bénévolement dans et pour les fabriques d'église.
- 11. Quant à la forme du projet de loi : un projet bricolé et bâclé.** Le projet de loi contient un exposé des motifs suivi d'un corps du projet de loi et un commentaire d'articles. Le SYFEL constate que tant l'exposé des motifs très succinct que les commentaires des articles, n'apportent ni justification ni explication du présent projet de loi. Les commentaires ne sont que des redites des dispositions du projet de loi et ne sont donc d'aucun intérêt pour comprendre ou expliquer pourquoi il conviendrait d'abroger telle ou telle disposition du décret de 1809.
- 12.** Le SYFEL se prononce **contre le calendrier du projet gouvernemental** en matière de culte dans lequel le présent projet est inscrit. En effet, le projet de loi tout comme la feuille de marche du gouvernement en matière de culte ouvre la porte à de nombreuses interrogations. On peut légitimement poser la question de savoir pourquoi proposer un tel projet de loi en ce moment, si, déjà en 2017, l'on veut abroger complètement les fabriques d'église. Pourquoi une telle hâte, un tel empressement, une telle précipitation? Pourquoi un tel acharnement contre les catholiques au Luxembourg et particulièrement contre les fabriques d'église ?

²⁰ Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987 ; Art. 107 de la constitution. Le rapport Guichard, *Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales*, Paris, La documentation française, 1976, t. 1, « Rapport », 432 p. précise « Il conduit à rechercher toujours le niveau adéquat d'exercice des compétences, un niveau supérieur n'étant appelé que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent pas exercer eux-mêmes les compétences correspondantes. L'État doit ainsi déléguer aux collectivités tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer ». Ceci vaut également pour le fameux fonds à instituer qui ne respectera pas non plus le principe de subsidiarité.

²¹ Lettre du ministre de l'Intérieur du 1^{er} juin 2015 au SYFEL. (Voir aussi point 21.3 ci-après)

Pourquoi vouloir faire une loi qui, dans à peine deux années, serait à abroger selon la *roadmap* gouvernementale ?

Une réforme sérieuse ne peut être entreprise qu'en se donnant un temps de réflexion suffisant, une compréhension des impacts à moyen et à long terme et dans un climat permettant une réflexion objective et sereine en concertation avec toutes les parties directement concernées, en particulier les fabriques qui sont les entités juridiques concernées.

- 13.** Le SYFEL plaide **pour une réforme globale de la législation des fabriques d'église qui soit moderne, innovatrice et cohérente**, mais qui maintient les fabriques d'église dans leur rôle de gérer les lieux de culte. Le SYFEL préfère qu'on ne présente pas un projet partiel et bricolé, mais que le gouvernement montre clairement dans quelle direction il veut aller en présentant un projet global, cohérent et innovant en la matière, qui ne détruit pas les fabriques, mais qui modernise leur cadre légal, leur rôle et responsabilité ainsi que leur fonctionnement. Le SYFEL espère qu'à l'avenir, les relations Etat-Cultes se baseront, non point sur un rapport de force, d'autorité, de délais voire de pression, mais sur un esprit de tolérance et de paix sociale, digne d'une société démocratique pluraliste²².
- 14. Le but affiché, les buts cachés et les non-dits du projet de loi.** Le projet de loi sous rubrique se propose de modifier le décret de 1809 pour « *libérer, à court terme, les communes d'une partie de leurs charges relativement au culte catholique* ». Le SYFEL se demande pourquoi c'est uniquement le culte catholique qui est visé par le présent projet de loi ?

Le projet de loi est également parlant par **les non-dits**. Ceux-ci doivent être soulevés, car ils démontrent que le présent projet de loi ne tient pas la route. Il convient de bien poser les questions appropriées pour recevoir des réponses pertinentes. Ainsi, il est étonnant que les auteurs du projet de loi n'abordent notamment pas les questions importantes relatives au financement communales des fabriques et aux charges réelles supportées obligatoirement en vertu du décret ou facultativement par les communes.

²² Selon le rapport 2014 de l'AED (Aide à l'Eglise en détresse), le Luxembourg est classé parmi les pays à « intolérance préoccupante », voir : <http://www.liberte-religieuse.org>. Quel sera le classement pour 2015 ? Selon TNS ILRES 2015- CET - Observatoires des discriminations 44% (dont 40% des luxembourgeois) déclarent que la discrimination religieuse a augmenté dans notre pays (p. 20).

15. Le SYFEL est d'avis qu'en réalité il **ne s'agit pas d'une « libération » de la commune de certaines charges**, mais que le présent projet de loi est plutôt un leurre. En effet, à moyen et à long terme, la commune sera confrontée aux coûts d'un édifice de culte dont elle ne sait souvent pas quoi faire. Elle n'aura plus à côté d'elle des membres compétents, engagés bénévolement, d'une fabrique pour l'informer et pour la conseiller sur le plan local. Au surplus, pour transformer un tel édifice du culte, la commune devra donc nécessairement investir, avant d'aboutir à une autre utilisation qui devra rester en rapport avec la dignité de tels édifices. Le projet sous avis une fois adopté aura des incidences sur les finances communales, mais guère dans le sens indiqué par le Ministère de l'Intérieur. A plus long terme, si l'édifice du culte retourne à la commune celle-ci devra nécessairement financer l'entretien qui n'a plus pu être effectué par la fabrique concernée. Le SYFEL insiste sur **une évaluation chiffrée à long terme des incidences du présent projet**. Il note qu'un projet de loi qui concerne les finances publiques et particulièrement les finances communales et des fabriques doit **obligatoirement contenir une évaluation fondée des implications financières**. Le SYFEL est dès lors étonné qu'il n'y ait aucun chiffre, aucune analyse de ces incidences sur les finances communales dans le projet sous rubrique. Pourquoi ? Le SYFEL craint qu'une telle analyse prospective en la matière eût révélé un coût à long terme plus important pour les communes que celui engendré actuellement par la participation financière subsidiaire aux fabriques. En effet, le projet entend non seulement décharger les communes de l'obligation de prendre en charge le déficit ordinaire de certaines fabriques, - déficit d'ailleurs insignifiant si on le met en relation avec d'autres dépenses de notre pays riche et moderne - mais il casse complètement et définitivement le mécanisme de la participation communale aux activités du culte local.

En effet, comme le note pertinemment le rapport 2012 des experts chargés par le gouvernement, si la fabrique d'église venait à disparaître les coûts actuellement pris en charge par une fabrique avec ou sans l'appui de la commune subsisteront²³. De l'avis du SYFEL, ces coûts seront alors quasiment à charge des communes et le solde à charge d'un fonds qu'on ne connaît point à l'heure actuelle mais qui n'aura pas les moyens à moyen terme de prendre à charge ce que supportent actuellement les fabriques. Les communes devront alors reprendre le relais qu'elles le veulent ou non. Au surplus, les exemples étrangers notamment en République française dont le financement du culte est interdit aux

²³ «En cas d'abrogation du décret de 1809, il est donc probable que l'essentiel de ces dépenses persisteraient.», Rapport 2012, p. 63.

communes, montrent que tel n'est pas le cas en pratique et que les autorités locales cherchent par tout moyen à financer les édifices culturels.²⁴ Et ils ont dès lors trouvé « des accommodements raisonnables ». Le présent projet cependant va au sens contraire des évolutions dans une république laïque et va à l'encontre du sens de l'histoire.

- 16. Un projet discriminatoire ?** Le Luxembourg est, malgré tout, un pays à majorité catholique même si la pratique religieuse a perdu du terrain. En fait, le présent projet ne concerne que le culte catholique et est donc clairement discriminatoire par rapport à ce culte puisque d'autres cultes et d'autres associations et initiatives de quelque nature qu'elles soient, peuvent continuer à obtenir un financement communal. Pour le SYFEL, le principe constitutionnel d'égalité n'est pas respecté et la marge d'appréciation de l'Etat et le principe de proportionnalité sont touchés. Au surplus, le projet de loi viole le principe de neutralité de l'Etat à l'égard du culte catholique. Et le SYFEL se demande pourquoi le gouvernement veut discriminer de nombreux citoyens et paroissiens au Luxembourg à cause de leur religion en voulant imposer unilatéralement et sans discussions des changements profonds dans la gestion du temporel de leur religion sur le plan local ? Le SYFEL se réserve le droit d'agir par tous les moyens légaux tant sur le plan national qu'international contre les discriminations sous-jacentes de la feuille de route gouvernementale.
- 17.** Avec l'abrogation prévue des fabriques d'église, de nouveaux problèmes naissent comme celui de la propriété des églises. Aussi pour le SYFEL, il faudra donc préalablement déterminer **la situation juridique des églises, édifices du culte, et de leur propriété** au Luxembourg. Cela ne pourra se faire sous pression et dans des délais tels que ceux imposés par le gouvernement. Le législateur ne peut pas, par un coup de pioche législatif, décider des droits de propriété des fabriques d'église, mais il appartient toujours aux juridictions compétentes de trancher le litige en cas de contestation portée devant elles. En effet, il convient de respecter le principe de séparation des pouvoirs. Pour le SYFEL une approche par confiscation annoncée des biens des fabriques contrevient clairement à la convention européenne des droits de l'homme et particulièrement à l'art. 1^{er} de son protocole annexé qui protège le droit de propriété y compris les droits de propriété des fabriques.

²⁴ H. Flavier, Le financement public des cultes en France et le principe de la laïcité, RDpub. 2010, 1607 ; Jacques Firlaire, Les rapports entre les collectivités locales et les cultes, AJDA 2012, n° 42 p. 2305 et s. ; etc.

18. Le SYFEL s'oppose à une solution unique et requiert qu'une discussion des solutions alternatives soit entamée par rapport à l'option radicale proposée par le gouvernement consistant à jeter l'enfant avec l'eau du bain. Une analyse comparative des différentes législations des pays avoisinants en la matière serait avantageuse²⁵. Ainsi la tendance jurisprudentielle du Conseil d'Etat français en matière de financement du culte rejoint lentement le principe « *de coopération institutionnalisée* » présent en droit allemand²⁶ ou le principe des « *accommodements raisonnables* » du droit canadien²⁷. De tels principes devraient également être une balise pour les relations Etat-Cultes au Luxembourg. En France, le décret du 18 mars 1992 a réformé les fabriques d'église en Alsace-Lorraine. En Belgique, qui est constitutionnellement mais également par rapport à la législation des fabriques d'église la plus proche de notre pays, offre quatre modèles différents de législation des fabriques d'églises selon la région concernée²⁸. Quant à la République française qui applique encore la législation de 1905 sur la séparation, les difficultés générées par ce système laïc apparaissent dans tous les rapports publics français et il ne serait pas sage d'aller vers un système qui se remet lentement lui-même en cause²⁹. La question fondamentale est donc de savoir si le Luxembourg reste un Etat convivial ou va vers un Etat hostile à la religion ? Finalement, le Luxembourg ne devra pas se positionner en dessous des standards de l'Union Européenne tels qu'ils résultent du traité de Lisbonne³⁰.

²⁵ Voir p. ex. Sénat Français, Le financement des communautés religieuses, Doc. de travail, série législation comparée, n° LC 93, Septembre 2001 etc.

²⁶ T. Rampaud, Le principe de séparation des cultes et de l'Etat en droit public comparé: analyse comparative des régimes français et allemand. LGDJ, coll. Biblioth. Consti. et des sciences politiques Tome 115, 2004 not. pp. 169 et s.

²⁷ En fait ce principe vient de la jurisprudence de la Cour suprême des Etats-Unis (arrêt Shebert v. Verner de 1963 et fut repris par le rapport au gouvernement canadien de Bouchard et Taylor, Fonder l'avenir. Le temps de la réconciliation, 2008.

²⁸ Voir p. ex. Xavier Ghuysen et Xavier Drion, « Les fabriques d'église et établissements assimilés », 2^e éd. 2015, éditions Kluwer.

²⁹ Voir p. ex. le dernier rapport d'information fait par le Sénateur M. Hervé Maurey, au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur le financement des lieux de culte, n° 343, enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mars 2015 et note ci-avant 25.

³⁰ Mehdi Rostane, « L'Union européenne et le fait religieux », *Revue française de droit constitutionnel* 2/ 2003 (n° 54), p. 227-248, Stig Strömholm, L'Europe et le droit, PUF 2002 notamment le chapitre 6. La contribution de l'Église ; Theodosios Tsvolas, *Law and Religious Heritage in Europe*, 2014, Springer International Publishing; Björn Griebel, *Die Religionsgesellschaft zwischen Staatsrecht und Europarecht*, 2014, Schriften zum Religionsrecht, Bd. 6, Nomos Verlag; Werkner/Liedhegener, *Europäische Religionspolitik, Religiöse Identitätsbezüge, rechtliche Regelungen und politische Ausgestaltung*, 2013, Paperback Springer Fachmedien Wiesbaden Coll. Politik und Religion n° 14; Berkmann, *Katholische Kirche und Europäische Union im Dialog für die Menschen, Eine Annäherung aus Kirchenrecht und Europarecht*, Duncker & Humblot, Tb., 2008; Söbbeke-Krajewski, *Der religionsrechtliche Acquis Communautaire der Europäischen Union. Ansätze eines systematischen Religionsrechts der EU unter EU-Vertrag, EG-Vertrag und EU-Verfassungsvertrag*, Duncker & Humblot, 2006; Ronan McCrea, *Religion et ordre juridique de l'Union européenne*, Bruylant, 2013; Lucian.N . Leustean and John T.S. Madeley, *Religion, Politics and the Law of the European Union*, Routledge 2010, p. 240; Heinrich Schneider, *Religion und Religionsfreiheit als Komponenten einer europäischen Identität*, in: Ines-Jacqueline Werkner, A. Liedhegener (Hrsg.), op. cit.; Gerhard Robbers, *Status und Stellung von Religionsgemeinschaften in der Europäischen Union*, p. 139-163

19. Le projet gouvernemental de détruire les fabriques d'église cause déjà actuellement de graves dommages aux fabriques et ce, avant même, que le législateur ne fut saisi d'un projet de loi. Le SYFEL souligne qu'en annonçant la date fatidique de 2017 comme disparition des fabriques d'église au Luxembourg, le gouvernement a déclenché une réduction drastique de dons et legs au profit des fabriques, réduisant d'une façon importante les recettes des fabriques. Ceci provoquera inévitablement un contrecoup sur les finances communales. Beaucoup de personnes anticipent et revoient leurs dons et testaments en prévision de la destruction des fabriques d'église qui, dès lors, voient fondre une source importante de leurs recettes. Le gouvernement est largement responsable de cet état de chose³¹ et pour ne pas maintenant faire tomber les conséquences sur les communes, il se propose, par le présent projet de loi, d'interdire d'ores et déjà toute intervention financière communale en faveur des fabriques, sauf pour les « grosses réparations » aux édifices du culte.

20. Conclusions partielles. Le SYFEL constate que le projet de loi quant à ses implications sur les fabriques d'église et sur les communes aura des répercussions importantes d'ores et déjà causant des dommages importants aux fabriques. Ce projet de loi est éphémère car superfétatoire, puisqu'en 2017, selon la *roadmap* gouvernementale, les fabriques d'église seront tuées. Le présent projet détruira également les bonnes relations avec les communes et conduira vers des difficultés importantes de part et d'autre des concernés à savoir les fabriques et ses nombreux bénévoles, des communes, des paroissiens etc. Il portera un coup grave au développement local tant par rapport à la culture et surtout la culture religieuse que pour l'entretien des lieux de culte. Bref, le présent projet de loi n'est certainement pas dans l'intérêt public, principe qui doit être le berceau de toute bonne législation. Le SYFEL rappelle simplement une des recommandations du rapport du Prof. Machelon de la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, rapport commandité par le Président de la République française en commémoration de la loi de 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat en France. Ce rapport recommande à un Etat laïque une meilleure intervention au plan local notamment dans le but d'intégration et d'éviter l'établissement des sectes. Il dispose notamment : « *Renforcer les possibilités d'intervention des collectivités territoriales qui souhaitent développer, en toute*

in: Minkenbergh et Willems (ed.) Politik und Religion, Politische Vierteljahresschrift vol. 33, 2003; Allan Rosas, Is the EU a Human Rights Organisation? Cleer Working papers, 2011/1, Asser Instituut, Religion at the European Parliament and in European Multi-Level Governance, in: Religion, State and Society, vol. 42, Issue n°s2-3, 2014 etc.

³¹ Voir p. ex. loi mod. du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques.

transparence, une politique de proximité s'appuyant notamment sur l'intégration sociale et religieuse, dans le respect du principe de leur libre administration. »³². Par ailleurs, dans une république laïque, la jurisprudence administrative précise clairement que la neutralité de l'Etat n'interdit pas aux collectivités territoriales de subventionner des activités ou des équipements dépendant des cultes dans l'intérêt général³³. Or, nul ne pourra nier que les fabriques d'église agissent dans l'intérêt général. Le SYFEL se demande si le gouvernement ne s'engage pas à contrecourant par rapport aux développements dans d'autres pays, y compris de pays ouvertement laïques, et s'il ne fait donc pas fausse route.

³² Documentation française 2005, p. 18. D'ailleurs, de plus en plus de politiques réclament une réforme de la loi de 1905 qui n'est plus en rapport avec les engagements internationaux et le pluralisme dans la société française : Nicolas Sarkozy, *La République, les religions, l'espérance*, Entretiens avec T. Collin et Ph. Verdin, Cerf, Paris, 2004 ; Actes du colloque *Approches plurielles et pratiques de la loi du 9 décembre 1905. Statu Quo, Mutations, Alternatives ?*, IEP d'Aix-en-Provence les 9,10 et 11 mai 2005.

³³ Voir p. ex. CE 19 juillet 2011 n° 308544 (pour une orgue dans l'église) ; CE fr. du 16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer c./ Président de la Polynésie française*, n° 265560 (concernant l'église évangélique) et surtout les conclusions du commissaire de Gouvernement Folscheid, conclusions sur CAA de Paris, 31 décembre 2003, *Haut-commissaire de la République en Polynésie française*, n° 03PA01938, *AJDA*, p. 774; note E. Tawil, *JCP A* 2004, n° 1404; J.-M. Woehrling, *Revue du droit local*, n° 42, octobre 2004, p. 9 et s. voir aussi *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/3 n° 63, rubrique droit constitutionnel et droit administratif par Olivier Guillaumont; Elsa Forey, *Le Conseil constitutionnel au secours du droit local des cultes*, *AJDA* 2013, p. 1112.

II. ANALYSE DE L'EXPOSE DES MOTIFS

21. L'exposé rappelle d'abord le programme gouvernemental. « *Le Gouvernement dénoncera 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. La législation relative aux fabriques d'église sera remplacée par une réglementation qui garantira la transparence au niveau du patrimoine et des ressources des Eglises.* »

22. Plusieurs remarques s'imposent d'abord à propos de cette argumentation :

22.1 Le SYFEL rend d'abord attentif que contrairement au programme gouvernemental, le Gouvernement ne saurait dénoncer les conventions entre cultes et Etat antérieurement conclues alors que ces conventions, approuvées conformément à l'art. 22 de la Constitution par le législateur, font partie intégrante du corps de la loi d'approbation et ne sauraient être dénoncées que selon les formes parallèles de l'approbation c.-à-d. que par voie législative. Ceci n'a pas été fait. En conséquence, lesdites conventions subsistent toujours et les nouvelles conventions non approuvées ne sont ni en vigueur, ni opposables aux fabriques ou aux communes, et ne peuvent donc pas être exécutées actuellement par celles-ci.

22.2 Ensuite, le SYFEL rend attentif à la loi du 30 avril 1881 sur la création de l'évêché³⁴ qui dispose toujours en son article 1^{er} : « *Le Gouvernement est autorisé à consentir à l'érection du Grand-Duché en évêché, sous la condition: 1° 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; ...* ». Le SYFEL rappelle que cet article fut imposé à l'époque par un gouvernement libéral à l'Eglise³⁵. Vouloir modifier maintenant les relations entre l'Eglise et l'Etat avec une convention « *imposée* »³⁶ à l'Eglise en ce qui concerne les fabriques d'église, et qui, au surplus, n'est pas en vigueur et qui contrevient même à notre

³⁴ (Mém. 1873, p. 209) modifiée par la loi du 30 janvier 1991 (Mém. A - 4 du 31 janvier 1991, p. 43; doc. parl. 3464) et l'arrêté r. g.-d. du 23 juin 1873, portant reconnaissance de l'évêché de Luxembourg ; Création de l'évêché de Luxembourg. Documents et discussions à la Chambre des Députés, Luxembourg 1873 ; Nicolas Majerus, L'érection de l'évêché de Luxembourg, Saint-Paul, Luxembourg, 1951 p. 171 et s. Rappelons que ce fut sous gouvernement libéral que ce texte fut voté !

³⁵ Ce qu'on nommait à l'époque la « Cour de Rome ».

³⁶ Comme le montre l'ouvrage de Erny Gillen, Neue Verhältnisse in Luxemburg- zwischen Staat und Religionsgemeinschaften, epubli GmbH, Berlin 2015, p. 38.

législation actuelle, n'est pas pour le moins de bon aloi et de bonne gouvernance. Le présent projet tout comme la nouvelle convention va à l'encontre de ladite législation. En conséquence, et uniquement d'un point de vue juridique, le présent projet de loi est en contradiction avec l'engagement pris en 1881 par le législateur et maintes fois confirmé depuis par le législateur.

22.3 Le programme de coalition prévoit également de « *lancer une discussion* » en la matière (voir point 10 ci-avant). Le SYFEL constate encore une fois qu'aucune discussion sur le financement des cultes ne fut lancée par le gouvernement, malgré la déclaration en ce sens et malgré le présent projet de loi. Le SYFEL regrette d'ailleurs que la quatrième question fut retirée lors du dernier référendum. Cette question aurait pu déclencher dans notre pays une discussion également concernant le rôle de la religion dans notre société mais également celui des institutions comme les fabriques d'église.

23. Une argumentation contradictoire : l'invocation de la neutralité de l'Etat et une intervention étatique jamais vue d'un gouvernement luxembourgeois dans le domaine religieux. G. Trausch dans son '*Histoire de Luxembourg*', montre qu'au regard du pragmatisme luxembourgeois, on recherche toujours un accord par concertation en la matière³⁷. Or, rien de tel lors des présentes négociations, ce qui entraîne également l'absence d'arguments valables pour justifier le présent projet de loi. Pour le SYFEL, le gouvernement n'a pas non plus démontré objectivement ni dans son exposé des motifs, ni dans ses commentaires le pourquoi du présent projet de loi. Il n'a pas non plus justifié, comme cela devrait l'être pour un gouvernement démocratique et avisé, pourquoi sa feuille de route prévoit la destruction à moyen terme des fabriques d'église et dont le présent projet n'est qu'une première étape. Le SYFEL constate donc qu'il y a une incohérence fondamentale entre la déclaration gouvernementale de la neutralité de l'Etat et ses actions contre le temporel du culte catholique.

23.1 En effet, la coalition gouvernementale actuelle se réfère au « *principe du respect de la liberté de pensée, de la neutralité de l'Etat à l'égard de toutes les confessions religieuses ainsi que de l'autodétermination des citoyens* ». Le SYFEL estime que s'agissant de cette liberté, on sort nécessairement du cadre national. La coalition entend probablement se référer au principe de « *la liberté de pensée, de conscience et de religion* », tel que ce droit fondamental est garanti

³⁷ Note 9 ci-avant.

notamment par l'art. 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, duquel principe découle la neutralité (ontologique) de l'Etat à l'égard des cultes. Selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, cette neutralité étatique n'est cependant pas une neutralité négative (de s'abstenir) ou d'indifférence mais une neutralité positive et pluraliste dans la mesure où l'Etat doit permettre aux communautés religieuses d'exercer normalement et en toute liberté leur culte voire aux non-croyants de vivre selon leur philosophie ou leurs principes³⁸. Ce pluralisme consacré par les juges de Strasbourg et découlant d'un Etat démocratique est « *un pluralisme des valeurs et plus précisément une volonté d'ordre méthodologique de protéger l'existence d'une pluralité d'acteurs et d'opinions dans une société démocratique* »³⁹. Sans entrer maintenant dans une analyse de la jurisprudence fournie notamment sous l'art. 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, le SYFEL rappelle que l'Etat a une obligation non seulement de respecter la liberté de religion (y compris la liberté de culte comprise dans cette liberté) mais également de permettre son organisation et donc de ne pas porter intempestivement et disproportionnellement atteinte au statut des fabriques d'église. Il s'agit donc bien d'une liberté-prestation. En effet, la **dimension institutionnelle de la liberté de religion** se retrouve également protégée les dispositions de cette convention européenne telle qu'interprétée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁰. En d'autres termes, comme le rappelle la Cour

³⁸ Voir F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 11 éd. PUF 1989 p. 593 § 327 ; Grabenwarter, *European convention on Human Rights, Commentary*, V° art.9 p. 249 §§40 et s. Nomos Verlag, 2014 ; Jean-Pierre Schoupe, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Prix Cassin 2014, éd. Pédone Paris 2015 p. 226 et s. etc.

³⁹ P. Muzny, *Approche théorique du pluralisme*, in : M. Levinet (éd.) *Pluralisme et juges européens des droits de l'homme*, Bruxelles, 2010 Bruylant, n° 91 p. 31. Voir également sur le pluralisme démocratique, *Archives de philosophie du droit*, tome 49 Dalloz 2006, not. Jean-Pierre Dubois, *Pluralisme, laïcité, sphères publiques et sphère privée*, pp. 171 et s.

⁴⁰ Voir p. ex. CourEDH du 13 décembre 2001, *Eglise métropolitaine de Bessarabie et autres*, Req. N° 45701/99 §117 et s. 17. La Cour rappelle aussi qu'en principe le droit à la liberté de religion tel que l'entend la Convention exclut l'appréciation de la part de l'Etat quant à la légitimité des croyances religieuses ou aux modalités d'expression de celles-ci. Des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant ou des organes d'une communauté religieuse divisée ou visant à contraindre la communauté ou une partie de celle-ci à se placer, contre son gré, sous une direction unique, constitueraient également une atteinte à la liberté de religion. Dans une société démocratique, l'Etat n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés religieuses soient ou demeurent placées sous une direction unique (ibidem, § 52). De même, lorsque l'exercice du droit à la liberté de religion ou d'un de ses aspects est soumis, selon la loi interne, à un système d'autorisation préalable, l'intervention dans la procédure d'octroi de l'autorisation d'une autorité ecclésiastique reconnue ne saurait se concilier avec les impératifs du paragraphe 2 de l'article 9 (voir, mutatis mutandis, *Pentidis et autres c. Grèce*, arrêt du 9 juin 1997, Recueil 1997-III, avis de la Commission).

118. Par ailleurs, les communautés religieuses existant traditionnellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 (arrêt *Hassan et Tchaouch précité*, § 62).

De surcroît, l'un des moyens d'exercer le droit de manifester sa religion, surtout pour une communauté religieuse, dans sa dimension collective, passe par la possibilité d'assurer la protection juridictionnelle de la communauté, de ses membres et de ses biens, de sorte que l'article 9 doit s'envisager non seulement à la lumière de l'article 11, mais également à la lumière de l'article 6 (voir, mutatis mutandis, les arrêts *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, 10 juillet 1998,

constitutionnelle belge dans son arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005 : « B.4. *La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc même au cœur de la liberté de religion...* ». Cette jurisprudence s'inscrit dans la ligne directe des arrêts de la Cour de Strasbourg en matière de la promotion liberté de religion dans une société démocratique.

23.2 Quant à affirmer l'**autodétermination des citoyens** invoquée, un tel principe n'existe point et n'a pas à l'être puisque tout majeur capable dispose de tous ses droits et libertés y compris de décider de sa manière de vivre, sous réserve, comme le précise déjà l'article 4 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789, que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui.* » La liberté de l'homme ce n'est ni licence (faire de ses désirs une liberté), ni un dérèglement mais sera toujours encadrée par les lois⁴¹. Encore faut-il que les lois ne soient pas injustes⁴². Il faut que les lois se fassent selon l'intérêt général⁴³. Or, comme ce projet de loi est une première étape aboutissant au démontage et à la destruction complète des fabriques d'église au Luxembourg, à la confiscation des biens propres sur le territoire luxembourgeois et à la spoliation de leur patrimoine, on ne saurait certainement pas y voir dans le présent projet de loi un « **intérêt général** » pour le pays, mais un appauvrissement spirituel et culturel et une attaque en règle contre notre identité nationale.

23.3 Le SYFEL constate que les auteurs du projet de loi se comportent comme des « *analphabètes religieux* » (Marc Fromager) et, par les nombreux non-dits, espèrent probablement éviter toute discussion sérieuse. De nombreux décideurs politiques, tout comme beaucoup de médias, ne sont point informés de ce qui se trame et de quoi on parle, lorsqu'on se réfère à une fabrique d'église et à ses obligations. Le SYFEL tente dès lors d'expliquer d'abord dans son avis le but, les missions, le fonctionnement, le financement d'une fabrique d'église pour bien mettre en exergue les enjeux du présent projet de loi.

Recueil 1998-IV, p. 1614, § 40, et Eglise catholique de La Canée c. Grèce, 16 décembre 1997, Recueil 1997-VIII, p. 2857, § 33, et p. 2859, §§ 40-41, et avis de la Commission, p. 2867, §§ 48-49).

⁴¹ Voir Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, XI, 3 : « La liberté est le pouvoir de faire tout ce que les lois permettent ».

⁴² Voir Antigone

⁴³ Collectif, *Les métamorphoses de l'intérêt général*, Presses Universitaires de l'ICES, Collection *Colloques*, novembre 2013, 220 pages.

III. DES QUESTIONS DE FOND

24. Il y a donc de nombreuses questions de fond qui n'ont pas été abordées par le projet de loi mais qu'il est essentiel d'analyser dans le présent avis afin de comprendre les aboutissements du présent projet de loi. Une des questions importantes qui se pose lorsqu'on aborde la problématique des finances des fabriques est de montrer que les fabriques ont été instituées pour gérer le temporel du culte. La première obligation d'une fabrique est d'assurer les moyens pour l'exercice du culte donc pour gérer et entretenir l'église, lieu de culte, et de pourvoir à tout ce qu'il faut pour un exercice *dignement* du culte. Les fabriques d'église investissent leurs ressources propres dans les lieux de culte, que sont les églises, et cela peu importe qui est propriétaire des églises. Or, en changeant le mode de financement des fabriques, le problème de la propriété des lieux de culte se pose inmanquablement et doit dès lors être résolu. En effet, selon le droit commun, il appartient au propriétaire en principe de prendre à charge l'entretien de son immeuble.

24.1 Qu'est-ce qu'une église ? Selon l'art. 75 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802), l'église se définit comme l'«*édifice ... destiné au culte catholique à raison d'un édifice par cure et par succursale, mis à la disposition des évêques*⁴⁴ par arrêté du préfet de département »⁴⁵. Les édifices du culte catholique sont dès lors spécifiques et distincts des autres édifices cultuels d'autres religions. En effet, l'église est également un bâtiment sacré, maison de Dieu, car demeure du Saint Sacrement et donc présence divine selon la foi catholique. Toute église catholique, affectée au culte et à quelque propriétaire qu'elle appartienne, fait partie du **domaine public** *in specie* au domaine public communal. Le domaine public est un régime juridique particulier applicable à certains biens⁴⁶. L'art. 12 du Concordat combiné à l'art. 15 justifierait la domanialité publique communale de l'église aussi longtemps que cette église est consacrée. En effet, l'édifice de l'église aurait

⁴⁴ A l'époque les fabriques d'église n'existaient pas encore légalement mais furent créées sur base de l'art. 76 de la même loi par le décret impérial de 1809 (art. 1^{er} et art.105). Nous ne reviendrons pas sur les contestations de la propriété des églises. En effet, la jurisprudence après bien des hésitations à trancher, les églises ainsi remises sont la pleine propriété de la fabrique. Voir point 23.2 sub. 3 ci-après.

⁴⁵ On peut aujourd'hui dire par arrêté du gouvernement. Sur une définition canonique, voir Can. 1214 et s. qui parle « *d'un édifice sacré destiné au culte divin...* ».

⁴⁶ C. Laviolle, Du domaine public comme fiction juridique, JCP G 1994 I, n° 3766 ; pour le développement historico-juridique, les auteurs français sont majoritairement à reconnaître la domanialité publique d'une église qu'ils font remonter à la loi du 22 décembre 1789 art. 2 sub 8° section III et puis à l'art. 12 du concordat mais également à l'art. 538 du code civil. M. Proudhon, Traité du domaine public, tome 2, 1833, Dijon, § 328 et le chapitre XXV ; M. Gaudry, Traité du domaine public, Tome 1, Paris 1862 p. 611 ; Paul Baillié, Du domaine public de l'Etat etc. Thèse, Paris E. Marinet, 1882 p. 138.

reçu une affectation perpétuelle au service religieux du culte. Ceci serait encore corroboré et renforcé par le fait que le législateur autorise des fondations perpétuelles en faveur d'une église (art. 15 du Concordat). Par ailleurs, l'art.1^{er} du décret impérial du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres⁴⁷ dispose que « *Les églises sont ouvertes gratuitement au public ; en conséquence, il est expressément défendu de rien percevoir dans les églises et à leur entrée de plus que le prix des chaises, sous quelque prétexte que ce soit.* » Les églises sont donc ouvertes gratuitement au public, ce qui n'est pas nécessairement le cas d'autres lieux de cultes.

24.2 Si le droit luxembourgeois n'est pas explicite sur le domaine public et, en l'absence de définition légale de la domanialité publique, il convient de se tourner vers la jurisprudence belge ou française⁴⁸. Est, en effet, du domaine public, selon la jurisprudence belge, « *l'affectation spécifique d'un bien quelconque à un service ou à un usage public qui vincule et prime tous les droits avec lesquels elle serait incompatible* »⁴⁹. La jurisprudence luxembourgeoise est très réduite. La Cour, dans un ancien arrêt du 20 décembre 1912, retient le critère de la destination d'utilité publique⁵⁰. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg retient deux critères dans un jugement du 11 janvier 2008, le critère de la destination par nature d'un service public mais également le critère de l'affectation à un usage du public⁵¹. L'église, lieu de culte, est un lieu public⁵² affecté à

⁴⁷ Bull. des lois, 4^e S., B. 91 N° 1550

⁴⁸ Sur l'ensemble de la question, on consultera l'étude de Marc Thewes et Th. Chevrier, La gestion des biens du domaine public, 2010. Sur le développement en France, voir les conclusions sur l'arrêt Commune de Monségur du CE du 6 juin 1921, Leb. p. 573 et puis de la CA de Paris, 13 mai 1933, Ville d'Avalon c. Consorts Lepoux, D. 1933, p. 369 et enfin la décision Carlier (CE, 18 novembre 1949, RDP 1950, p. 178). On notera que la loi de 1905 a reconnu un régime de domanialité publique par détermination de la loi, le critère de l'affectation au service public faisant défaut suite à la confiscation des biens ecclésiastiques. La loi de séparation consacre en effet les éléments caractéristiques de la domanialité publique, sans néanmoins prononcer le mot : appropriation publique du bien, affectation par la loi qui s'impose au propriétaire, inaliénabilité sauf désaffectation préalable dans les formes exigées par la loi, imprescriptibilité de cette affectation tant qu'aucun déclassement n'a été prononcé.

⁴⁹ Cf. Cour de Cass. Belge du 16 novembre 1906, Pasc. 1907, I, 45 et §554 p. 209 ; Cass. B. 12.7.1878 Pas. B. 78 p.348 ; idem 30 mars 1933 Pas. B. 1933 p.185 ; C.E. belge du 26 janvier 2011. J.L.M. B. 2011 p.866 ; Damoiseaux, Traité pratique de l'administration des fabriques d'église 3^e éd.1957 ; Ceci explique également pourquoi l'art. 4 de la loi modifiée du 25 mai 1968 concernant le remembrement des biens ruraux qui assimile la procédure relative des biens de la fabrique d'église et des cures à celle du domaine privé de l'Etat et des communes, commentaire des articles et avis du CE doc. parl. 1059.

⁵⁰ Pas. Lux. tome 9, p. 70 : « *dès que l'Etat, par un fait de ses organes ayant qualité à cet effet, consacre son terrain à un usage ou à un service reconnu d'utilité publique par la loi, ce terrain passe du domaine privé dans le domaine public* » ; C'est également l'avis de N. Majerus (Ad. des biens de l'Eglise) lorsqu'il parle par extension des fabriques d'église qui seraient des établissements d'utilité publique. pp. 175-181. Voir § 29 ci-après.

⁵¹ « *Font partie du domaine public, non seulement les biens qui, par leur nature ou par leur aménagement, sont nécessaires à un service public, mais encore ceux qui sont directement affectés à la satisfaction d'un besoin public, à l'usage du public* ». jgt n° 5/2008, n° 95273 du rôle, Thewes op. cit. p. 3 . Ceci ne préjuge pas du droit de propriété, cf. G. Bachelier, Les habits particuliers de la propriété des personnes publiques, Les évolutions du domaine public, in : Revue Justice et Cassation, n° 9, 2015 p. 13.

⁵² Art. 3 du titre XI de la loi du 16-24 août 1790 ; art. 1^{er} du décret du 13 mai 1806 et de l'art. 65 du décret de 1809.

une destination particulière : les cérémonies du culte⁵³. A ce titre, la propriété de l'église est inaliénable et imprescriptible aussi longtemps que dure cette affectation⁵⁴. L'église en fonction est hors du commerce. De même, tant que cet édifice est affecté au culte, il ne peut faire l'objet de convention, selon l'art. 1128 du code civil. L'étendue de ce statut s'étend aux accessoires immobiliers nécessaires comme tour, clocher, contreforts, sacristie et même presbytère attaché ainsi que les chemins de ronds autour de l'église etc. mais également des meubles et immeubles par destination (statues, stalles⁵⁵, boiseries, tapisserie, tableaux (voir art. 525 alinéas 2 et 3 du code civil), peintures murales même elles sont détachables, orgues⁵⁶ etc. Les vitraux sont des immeubles par nature et suivent donc également ce régime.

Le statut spécial de l'église affectée au culte justifie les relations privilégiées avec les autorités communales concernées. Le domaine public a pour objet notamment de conserver et de préserver ce patrimoine⁵⁷. Il envisage l'affectation du lieu de culte dans la durée et de façon pérenne. La gratuite d'accès est de principe⁵⁸. Modifier ces relations, comme le propose le projet de loi sous avis, aura inévitablement des répercussions sur le statut juridique des églises, lieux de culte dans une paroisse. On note qu'une désaffectation d'une église entraîne également le retrait de l'édifice du domaine public.⁵⁹ Dans ce cas, la question du statut des différents meubles, y compris immeubles par destination ou par nature se posera alors immanquablement.

⁵³ Ce qui n'empêche pas en respectant la dignité de destination des lieux de faire des manifestations culturelles appropriées. Cf., le festival d'Echternach, le festival d'orgue etc.

⁵⁴ Pand. Belges V° Eglise n° 55 et 87, Chanoine F. J. Moulart, Des fabriques d'églises et de l'administration de leurs biens, Louvain Peeters, 1888, 8^e éd. Pp 371 et s. C'est également applicable aux fabriques qui ne peuvent pas disposer d'une église non désacralisée.

⁵⁵ Cf. CE fr. 17.2.1932 commune de Barran, D. 1933, III p. 49 note R. Capitant. La jurisprudence fr. a dégagé une présomption d'affectation culturelle dès lors que l'objet se trouve dans l'édifice.

⁵⁶ P. ex.: Cour de Cass. Fr. du 4 mai 1926, Mutin c. ville de Dinan « *l'orgue.... a été incorporé à l'église et.... Cette incorporation, jointe à son affectation à l'exercice du culte, lui a imprimé le caractère d'immeuble par destination* ». En fait, il convient encore de distinguer entre immobilisation par attache à perpétuelle demeure (art. 525 code civil) et l'immobilisation par affectation à l'exploitation d'un fonds (art. 524 du code civil) mais comment ces dispositions sont applicables par rapport aux principes de l'accessoire à l'affectation d'un bien relevant de la domanialité publique qui dispose de ses propres règles. L'orgue n'est cependant pas toujours un immeuble par destination. Pour la France, voir Th. Guilbaud, La propriété des orgues, AJDA 2011p. 2515 et s.

⁵⁷ Comme le note les auteurs: Thewes et Chevrier op. cit. p. 6 § 11 ; voir également les relations entre domaine public des biens culturels et culturels, Frank Biglione, Domanialité publique et protection des biens culturels, Legicom, n° 36 2006/2, pp. 65 et s.

⁵⁸ Art. 65 du décret de 1809, voir également l'art. 1^{er} du décret du 18 mai 1806 précité point 23.1.

⁵⁹ Pour la France voir : Arrêt du CE du 19 octobre 1990, Association Pie V et St. Pie X de l'Orléanais et pour la Belgique : Bruxelles 10.5.1869 ; Nivelles 16.2.1887 voir Pand. Belg. V° Eglise.

En conclusion, **faisant partie du domaine public communal, l'église, lieu de culte, devra recevoir ou être soutenue via la fabrique d'église et, en cas de ressources insuffisantes de celle-ci, une aide financière de la commune, tant que l'Eglise fait partie du domaine public.** On peut parler dans ce cas d'une monstruosité juridique et d'une approche contraire à toute logique juridique raisonnable qu'un bien du domaine public communal ne puisse pas être soutenu par la commune. Interdire à la commune comme le fait le projet de loi de soutenir la fabrique en cas d'insuffisance de ressources est inconcevable à cet égard.

24.3 Qui est propriétaire d'une église ? Cette question est une question importante qui juridiquement est difficile à cerner au niveau de notre avis. Il convient d'analyser dans chaque cas particulier qui est propriétaire de l'église. Il existe différents cas qu'on présente schématiquement.

- (1) Il y a d'abord les Eglises anciennes d'avant la révolution française et qui sont restées la propriété des fabriques d'église dans la mesure où le curé des lieux a presté le sermon constitutionnel, mais même dans ce cas, certaines de ces Eglises furent nationalisées⁶⁰ ;
- (2) Il peut y avoir également des églises vendues légalement comme biens nationaux sous le régime français à des particuliers qui les ont mis à la disposition de la paroisse⁶¹ ;
- (3) Il y a, d'autre part, les édifices du culte (immeuble et meubles) nationalisés et rendus ensuite à la fabrique nouvellement constituée suite au Concordat de 1801⁶², et à l'intérieur de cette catégorie, il existe encore des statuts particuliers qu'il n'est pas possible d'évoquer dans le présent avis ;

⁶⁰ A. Gazier, Etudes sur l'Histoire religieuse de la révolution française, Colin 1878, pp. voir p. ex. le décret de 29 novembre 1791 qui dispose notamment « *Les églises ne serviront qu'au culte salarié de l'État ; celles qui n'y seront pas nécessaires pourront être achetées pour un autre culte, mais non pour ceux qui refusent le serment.* »

⁶¹ Malgré des controverses juridiques du passé, il semble maintenant établi tant en droit français (Cour de Cass. fr. du 6 décembre 1836 ; Campion, Alfred. Manuel pratique de droit civil ecclésiastique, ou Exposé de la législation et de la jurisprudence sur l'administration temporelle du culte catholique et ses rapports avec l'autorité civile (2e éd. rev. et considérablement augm.) Paris 1876 p. 381 et s.), qu'en droit belge (C. Cass. B. du 20 juillet 1843, Pas.b. 1843, I, p.262 ; Civ. Arlon du 22.11.1989 JTb. 91 p.480; Paul Wynants, Evolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence sur les fabriques d'église in M. Davagle, Husson et alii, Les fabriques d'église, edipro dossier 2012/n°13; Damoiseaux op. cit. § 245) que les fabriques ne gèrent pas pour l'Etat l'église récupérée des « biens nationaux » mais en pleine propriété. Voir aussi l'arrêté du gouvernement du 7 thermidor an II et le décret impérial du 31 juillet 1809.

⁶² Loi du 18 germinal, an X (8 avril 1802) et arrêté du 7 thermidor an XI (26 juillet 1803) art. 1^{er}.

- (4) Il y a des églises édifiées après 1801 par les fabriques avec ou sans subsides ou aides des pouvoirs publics ;
- (5) Il y a des églises qui sont bien communal, car acquises ou exclusivement construites par la commune parfois ensemble avec les paroissiens, mais mises à la disposition du culte ;
- (6) Finalement, il convient simplement de signaler toutes les chapelles⁶³, succursales⁶⁴ ou autres édifices du culte comme les églises épiscopales⁶⁵ qui suivent parfois encore un régime spécifique quant à la propriété mais qui méritent des développements plus importants dépassant le présent avis.

24.4 Comme on le constate, la matière est complexe et nécessite une analyse juridico-historique. En résumé on peut donc dire qu'il existe plusieurs cas de figure de la propriété des églises. Celles sub 1), 3), 4) qui sont la propriété exclusive des fabriques d'église, celles sub 2) qui sont demeurées propriété privée (sauf donation à la fabrique d'église) et celles sub 5) qui sont propriété communale. Signalons qu'une cathédrale⁶⁶ est soumise à des dispositions analogues mais qui diffèrent quelques peu par rapport aux églises. Toutes ces églises paroissiales légalement établies comme lieu de culte, peu importe la propriété de celles-ci tant qu'elles ne sont pas désaffectées comme lieu de culte, sont gérées par les fabriques d'église. Il en est un peu de même des presbytères comme le rappelle une circulaire de l'Administrateur-général des affaires communales à messieurs les bourgmestres et échevins, concernant la propriété des presbytères, maisons vicariales et anciens cimetières supprimés, en date du 14 mai 1850⁶⁷.

⁶³ La législation actuelle reconnaît plusieurs espèces de chapelles : la chapelle simple ou communale, la chapelle de secours ou oratoire public, la chapelle domestique ou particulière etc

⁶⁴ La paroisse à laquelle on donne le nom de succursale est celle qui, au lieu d'être desservie par un curé inamovible, est desservie par un titulaire révocable, le desservant. La fabrique de l'église dont dépend la succursale a également en charge ce lieu de culte. Il convient également de signaler que le législateur a parfois nommé succursale une église paroissiale principale ce qui porte à confusion.

⁶⁵ Comme les cathédrales, mais également des églises qui ne sont pas rattachées à une paroisse légalement établie.

⁶⁶ La cathédrale de Luxembourg a un double statut de cathédrale et d'église paroissiale ce qui complique encore un peu plus la situation.

⁶⁷ Mém. 1850, N° 1404 p. 630.

24.5 L'obligation générale des fabriques d'église à l'égard de toutes les églises en charge peu importe leur statut de propriété. De par la loi⁶⁸, les fabriques d'église ont une mission générale⁶⁹, insaisissable, qui ne se délègue pas, et qui est donc personnelle aux fabriques et à ses membres. Ces derniers sont personnellement responsables de l'exécution de cette mission légale malgré le fait qu'ils exercent leur mandat de façon bénévole et gratuite. Cette mission est décrite à l'art. 1^{er} du décret de 1809 à savoir « *veiller à l'entretien et à la conservation* » de l'église et pour assurer cet exercice du culte « *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* ». A côté de leur mission légale, nombre de fabriciens interviennent pendant leur temps libre pour cultiver et soigner le patrimoine immobilier des fabriques (terrain agricole, vignes, bois etc.) si celui-ci n'est pas loué. Et le SYFEL de constater que les fabriques épargnent bien des frais en personnel et en moyens financiers aux citoyens d'une commune ce qu'aucune autre association ne fait.

25. Le subventionnement des fabriques d'église de biens communaux. Comme la loi ne fait donc pas de distinction selon la propriété des églises, la fabrique est tenue d'assurer sa mission légale sur toute église dont elle a la charge, y compris les églises qui appartiennent en pleine propriété aux communes voire à l'Etat. Le décret de 1809 est également un compromis sur ce point⁷⁰. Les auteurs du projet de loi sous avis ne semblent pas se rendre compte de cet état et ils remettent unilatéralement en cause l'équilibre du système en place. En effet, même s'il s'agit d'un édifice de culte appartenant en pleine propriété à une commune, les auteurs du projet déchargent complètement la commune sauf pour les réparations importantes, laissant maintenant définitivement aux fabriques les charges légales auxquelles le gouvernement ne touche pas. Et si les moyens de la fabrique ne suffisent pas, la commune n'interviendra à l'avenir plus pour prendre en charge l'insuffisance des ressources budgétaires de la fabrique, même si celle-ci résulte du maintien d'un immeuble dont la commune est propriétaire. On risque donc de forcer par le présent projet de loi, les fabriques

⁶⁸ Décret de 1809 notamment art. 1^{er}.

⁶⁹ Nicolas Majerus, L'administration des biens d'Eglise, Saint-Paul, Lux. 1957 § 184 p. 164.

⁷⁰ Affre, Denis-Auguste. Traité de l'administration temporelle des paroisses. 1827, Bureau du bulletin des lois civiles ecclésiastiques, Code des fabriques d'église comprenant le texte des lois, décrets, ordonnances, arrêts et avis du Conseil circulaires et décisions ministérielles, etc., relatifs au gouvernement temporel des églises, et un Commentaire du décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques, ouvrage renfermant tout ce qui concerne l'exercice des fonctions, droits et devoirs des curés et des fabriciens, et présentant sur cet exercice l'ensemble de la législation, de la jurisprudence, de la doctrine et, en général, de tous les documents qui peuvent l'intéresser et le faciliter, avec la formule des actes usités dans l'administration des paroisses, et une table alphabétique des matières, Paris 1862.

à subventionner gratuitement les communes, propriétaires d'églises. Une législation dans ce sens serait inique et injuste. Rappelons qu'en France, pays laïque, la loi de 1905 sur la séparation « *autorise les collectivités publiques à assurer la conservation et l'entretien des bâtiments culturels leur appartenant* ». ⁷¹ Cette législation ne distingue pas entre grosses ou menues réparations. Le SYFEL se pose donc la question de savoir s'il sera à l'avenir permis à la commune de financer l'entretien d'une église via la fabrique d'église qui est le maître d'œuvre ?

26. Autres missions des fabriques d'église

26.1 Les fabriques d'église sont le plus grand conservateur du patrimoine architectural religieux au Luxembourg ?

On doit d'abord souligner que l'idée même de « patrimoine culturel », largement antérieure à la révolution française, a certainement pris ses racines dans le concept chrétien de l'héritage sacré de la Foi ⁷². La notion dépasse aujourd'hui le classement du patrimoine historique des monuments nationaux ⁷³. Comme le note une circulaire du ministre de l'intérieur français : « *la question de l'immobilier culturel tient une place importante dans le droit des cultes. Il ne peut y avoir de liberté de culte s'il n'y a pas libre disposition de locaux adaptés aux célébrations publiques d'un culte* » ⁷⁴. Il ne fait pas de doute que les fabriques gèrent au Luxembourg la majeure partie des bâtiments culturels religieux dans notre pays ⁷⁵. Comme le note la Ministre de la Culture en réponse à la question parlementaire n°1168 du 29 mai 2015 : « *En effet, chacun de ces édifices [religieux] constitue une architecture originale et le plus souvent authentique, cela dans un pays pauvre en monuments. De surcroît, ils sont des témoins importants de l'histoire religieuse et sociale de nos villes et villages.* » L'église, en tant qu'immeuble culturel souvent imposant, caractérise et donne le cachet à un village voire une carte de visite à un quartier urbain. Elle fait indéniablement partie du paysage historique et culturel de nos villages et de nos villes, même si toutes les églises ne sont pas individuellement un chef d'œuvre. Les églises contribuent à former l'image d'ensemble de notre paysage ⁷⁶. Quel

⁷¹ Rapport Machelon, Les relations des cultes avec les pouvoirs publics, Doc. Fr. 2006, p. 24.

⁷² J.-P. Babelon, A. Chastel, La notion de patrimoine, Paris, Liana Levi, 1994, p. 13 ; V° Patrimoine, Dictionnaire de la culture juridique ; PUF-Lamy 2003 notamment p. 1134.

⁷³ J. Untermaier, La qualification des biens culturels en droit français, dans Y. Jégouzo (dir.), Droit du patrimoine culturel immobilier, Paris, Economica, 1985, p. 46.

⁷⁴ Circ. du 29 juillet 2011, NOR/IOC/D/11/21246C.

⁷⁵ A titre d'exemple : Alex Langini, Die Kirche in ihrer Beziehung zu Kunst und Architektur, Nos Cahiers 1991 n° 1 pp. 135- 158.

⁷⁶ Sur l'ensemble de la question : Anne Fornerod, Le régime juridique du patrimoine religieux, l'Harmattan, 2015, voir également le Conseil Pontifical de la culture (Lettre apostolique du Saint-Père Benoît XVI en forme de Motu Proprio Pulchritudinis Fidei » du 30 juillet 2012.

pays, quel paysage allons-nous continuer aux générations futures de notre pays ? Quel sera l'héritage culturel religieux en l'absence de fabriques d'église? Ne devons-nous pas garantir la pérennité de notre patrimoine. Ce sont ces questions centrales auxquelles un législateur responsable devra répondre lorsqu'il se propose de modifier les dispositions légales des fabriques respectivement d'abroger les fabriques d'église. Qu'on soit croyant ou non, ces questions sont préoccupantes notamment aux regards des engagements internationaux⁷⁷ et qu'on débat actuellement à la Chambre des Députés⁷⁸. Le SYFEL rappelle simplement la *Proclamation d'une décennie internationale du rapprochement des cultures (2013-2022)*⁷⁹ le 6^e considérant qui rappelle cette importance : « *Rappelant en outre* les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissant les précieuses contributions de toutes les religions du monde à la civilisation moderne et démontrant l'aspiration de la communauté internationale au dialogue entre les cultures et à la coopération en faveur de la paix (résolutions 59/23 du 11 novembre 2004 « Promotion du dialogue entre les religions », 60/10 du 3 novembre 2005 « Promotion du dialogue entre les religions et de la coopération en faveur de la paix », 60/11 du 3 novembre 2005 « Promotion de la compréhension, de l'harmonie et de la coopération culturelles et religieuses », et 60/150 du 16 décembre 2005 « La lutte contre la diffamation des religions »), ainsi que toutes les résolutions adoptées à cet égard par la Conférence générale de l'UNESCO, notamment la résolution 29 C/48 « Contribution de la religion à l'établissement d'une culture de la paix et à la promotion du dialogue interreligieux » pour montrer l'importance culturelle de la religion et particulièrement les lieux de culte⁸⁰. Détruire cet héritage est de toute évidence une mauvaise voie. En effet, s'engager dans la direction préconisée par le gouvernement sera un chemin sans retour et bouleversera durablement et irrémédiablement le paysage culturel du pays et modifiera profondément notre identité nationale. Qu'elles sont les implications du présent projet à moyen terme sur le tourisme ?

⁷⁷ Voir p. ex. Pok Yin S. Chow, *Culture as Collective Memories: An Emerging Concept in International Law and Discourse on Cultural Rights*, *Human Rights Law Review*, 2014, 14, pp. 611-646.

⁷⁸ Voir p. ex. le projet de loi portant approbation de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade, doc. Parl. N°6817 in Actes de la 36^e Conférence générale de l'UNESCO du 25 octobre au 10 novembre 2011, Vol. 1 Résolutions, UNESCO 2012.

⁷⁹ Résolution adoptée sur le rapport de la Commission CLT à la 17^e séance plénière, le 10 novembre 2011 in Actes, précité, note 78.

⁸⁰ Voir également la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de Paris, le 20 octobre 2005.

26.2 Les fabriques d'église sont de grands promoteurs de la musique religieuse. On

rappelle que la mission d'une fabrique consiste également à assurer le bon déroulement du culte dont elle assure non seulement l'acquisition puis la mise à la disposition fonctionnelle d'une orgue mais également les partitions musicales et l'engagement d'un organiste et d'un chef de chœur ou chantre etc. Bref, la fabrique assure la continuité et donc la promotion de la musique religieuse⁸¹, musique d'orgue ou d'harmonium par excellence mais également une chorale qui embellit par ses chants les cérémonies et contribue à la culture communautaire sur le plan local. Sans le support de la fabrique ceci ne serait pas possible et les activités culturelles p. ex. concerts et chants ou la présentation de pièces de théâtre par une chorale St. Cécile seraient difficiles à réaliser. Bref, le non soutien à une fabrique d'église conduira inévitablement à un appauvrissement culturel sur le plan local.

27. Conclusions partielles. Après avoir montré que les églises, lieu de culte, font partie du domaine public communal, il est dès lors aberrant de vouloir interdire à une commune sauf pour les grosses réparations de soutenir via les fabriques d'église un tel édifice. Et de se poser la question, faut-il qu'un édifice culturel tombe en ruine pour que la commune puisse à l'avenir intervenir légalement? Le SYFEL a également essayé de montrer que tant que subsistent les fabriques d'église, la question de la propriété des lieux de culte catholique ne se pose point, puisque la fabrique doit intervenir prioritairement par ses propres moyens pour entretenir et rendre possible ce culte, peu importe qui est en définitif propriétaire de l'église en question. Ce n'est que subsidiairement que l'obligation communale persiste jusqu'à maintenant, en cas d'insuffisance des moyens de la fabrique.

Mais à côté du culte proprement dit, les fabriques d'église sont également les plus grands conservateurs du patrimoine architectural religieux à travers le pays, mais encore de grands

⁸¹ La musique religieuse joue un rôle majeur dans le développement de la musique occidentale surtout à partir du chant grégorien jusqu'à aujourd'hui. Voir Prof. Dr. Jacques Handschin, *Geschichte der Musik*, p. 37 et s. not. 41 et s. in : Gottfried Schmid (éd.), *Musica Aeterna*, tome 1er, Zurich 1950 ; Le cardinal Sarto dans sa *lettre pastorale sur le chant de l'Église* du 1^{er} mai 1895 écrit : « *La musique sacrée, par son étroite union avec la liturgie et avec le texte liturgique, doit posséder au plus haut degré ces vertus : sainteté, vérité de l'art et universalité. Appuyée sur ces règles solides, l'Église a créé la double forme de son chant : la grégorienne, qui a duré environ un millénaire, et la classique polyphonie romaine, dont Palestrina fut l'initiateur au XVI^e siècle.* » ; Claude Duchesneau et Michel Veuthey, *Musique et Liturgie*, éd. du cerf, 1988.

promoteurs de la culture et de la communauté des habitants sur le plan local. Pour le SYFEL, ces éléments sont déjà des arguments suffisants pour justifier l'intervention des finances communales. Le SYFEL souligne également qu'avec l'absence de la fabrique, la communauté locale s'appauvrira fortement et les finances publiques et donc les citoyens devront intervenir par d'autres moyens comme le montre l'exemple français.

28. La Fabrique d'église. Avant de vouloir toucher à une partie du financement du culte, il importe d'abord d'analyser et de comprendre comment fonctionnent les finances des fabriques puisque certains estiment qu'il s'agisse d'une *black-box* et d'autres parlent de financement intransparent ou occulte. Or, on ne trouve aucune explication dans le projet de loi sous rubrique. Pour le SYFEL, il est essentiel pourtant d'expliquer et dès lors de combattre l'image déformée et en partie propagée de la « problématisation » du financement du culte dans notre société et en particulier des finances des fabriques⁸². D'ailleurs, ce financement du culte et particulièrement celui des fabriques d'église coûte beaucoup moins aux finances publiques que ne laisse croire certains ou par rapport à d'autres activités qu'Etat et communes soutiennent également. En plus, la fabrique est soumise à un **double contrôle** de l'évêché et de la commune, le bourgmestre étant de droit membre du conseil de la fabrique, ce qui n'est pas le cas d'aucune autre organisation ou entité parastatale ou associative. Ceci contribue à une transparence sur le plan local et ne pourra pas être remplacé par une sorte de centralisme dans un Fonds. Beaucoup de recettes du culte catholique sinon souvent même toutes les recettes proviennent de la fabrique d'église exclusivement. Une fabrique doit justifier dans son budget le recours aux finances communales. Il existe peu d'associations ou clubs sportifs, par exemple, dont les membres financent autant que les paroissiens pour leur église. Relevons encore pour être complet qu'à côté de ses propres finances, la fabrique doit gérer des fondations⁸³ mais également des cures⁸⁴. La fabrique a l'obligation de gérer également des aumônes⁸⁵. Avant donc d'aborder le volet financier proprement dit, il convient de se pencher un peu sur les relations entre commune et fabrique et la nécessité d'un dialogue constant entre elles.

⁸² Voir p. ex. Pétition publique n° 393 du 17 juillet 2014 sur la fortune des fabriques d'église. Réponse à la question parl. N°1030 du 18 mai 2015.

⁸³ Avec parfois des comptes séparés car ce sont des fonds liés à un objet ou une action spécifique qui ne peuvent être fusionnés avec les articles budgétaires de la fabrique car ce ne sont pas des fonds appartenant à la fabrique mais de compte cleric à maître. Comme tous les fonds gérés par la fabrique, l'évêque a un droit de contrôle. Voir Vouriot, Comptabilité des fabriques paroissiales, 2^e éd. Paris Gaume frères, 1853.

⁸⁴ Voir le Décret impérial (n° 9860.) du 6 novembre 1813 sur la conservation et administration des Biens que possède le Clergé dans plusieurs parties de l'Empire.

⁸⁵ Art. 76 de la loi organique. Voir également le rapport de Portalis du 16 avril 1806 « *les fabriques ont toujours été en possession de recevoir des aumônes et de les administrer; la religion a été la première amie des pauvres et il est impossible de méconnaître tout ce que l'humanité lui doit* ».

29. Rappel succinct des relations fabriques d'église et commune. Les relations entre les deux entités qui ont des intérêts communs remontent à la création des fabriques d'église que nous connaissons aujourd'hui⁸⁶. En contrepartie de la participation financement subsidiaire par la commune en vertu du décret de 1809, les communes ont été dispensées par l'art. 8 du décret du 21 août 1810 « *de toutes les dettes qu'elles ont contractées, soit envers le domaine, soit envers les corps et communautés, corporations religieuses supprimées ou autres établissements de bienfaisance, aux dépenses desquels les communes pourvoient sur le produit de leur octroi.* » Les fabriques d'église sont également comprises dans cette formulation⁸⁷. Les fabriques d'église remplissent une fonction importante dans la mise en œuvre de la liberté de culte et elles sont des interfaces nécessaires entre les croyants et les autorités publiques notamment sur le plan local. Le législateur de 1809 n'a fait que continuer partiellement les obligations communales antérieures en les formalisant⁸⁸ et ce à trois niveaux :

- La **participation du bourgmestre** ou de son représentant au sein du conseil de la fabrique (voir plus loin sous § 9). Par contre, le curé en tant que ministre des cultes lié à l'Etat par voie de convention, et visé par ces conventions au sens de l'art. 22 de la Constitution, ne peut pas faire partie du conseil communal (art. 11ter de la loi communale) ou être ni bourgmestre, ni échevin même temporairement (art. 11 quater de la loi communale).
- Le **contrôle communal**⁸⁹ et auquel s'ajoutera celui des commissaires de district⁹⁰ et du ministre de l'intérieur (pour la ville de Luxembourg⁹¹) ainsi que les autorisations de certains actes. Ainsi l'art. 34 de la loi communale de 1988 telle que modifiée, prévoit une autorisation spéciale pour certains actes. Les établissements publics et institutions

⁸⁶ Voir Groupe de sociologie wallonne, Les relations entre la commune et les établissements de culte, UCL, 1993.

⁸⁷ Les arrêtés du roi des Pays-Bas qui avaient rétabli exceptionnellement ces rentes furent déclarés illégaux (Cass. Belge 30 décembre 1897 Pas. 1898, I. p.50) de sorte que beaucoup de fabriques étaient perdant au profit des communes.

⁸⁸ Qui s'identifiaient à la paroisse. Le rapporteur note : « *L'administration municipale veille sur tout ce qui touche à la sécurité et au bien-être des citoyens; son autorité paternelle et domestique embrasse l'universalité des biens communs; la fabrique n'administre dans la paroisse que ce qui tient au matériel du culte. L'administration municipale se suffit à elle-même; la fabrique suppose l'exercice du culte et n'a d'action que sur les accessoires qu'il nécessite* ».

⁸⁹ L'art. 48 de la loi de 1843 : « Le collège des bourgmestre et échevins est chargé : ... sub. 13° de veiller à la composition régulière des conseils de fabriques d'église »; aujourd'hui art. 57 sub 9° de la loi communale mod. de 1988.

⁹⁰ Art. 118 (L. 1843). Les attributions des commissaires de district sont réglées ainsi qu'il suit: sub. 11° ils surveillent l'administration régulière des biens et revenus ... des fabriques d'églises et des cures, en tant que ces établissements sont placés sous la surveillance tutélaire du gouvernement ... » aujourd'hui art. 114 (loi mod. 1988) sub 5° qui vient d'être abrogé et remplacé par ministre de l'intérieur voir : Doc. Parl. N° 6711.

⁹¹ Art. 113 de la loi mod. de 1988 concernant l'organisation des communes. Contra : Réponse de Monsieur le Ministre de l'Intérieur à la question parlementaire n°1030 du 31 mars 2015 de Monsieur le Député Justin Turpel concernant les comptes annuels des fabriques des églises sub. 4.

d'utilité publique qui existent dans la commune et qui ont une administration spéciale se trouvent soumis pour certains actes également à une telle autorisation⁹². On peut y ajouter le domaine de la police municipale.⁹³

- **L'obligation de prise en charge des secours** aux fabriques en cas d'insuffisance des moyens financiers de ces établissements. Le présent projet de loi sous avis projette d'abroger cette obligation.
- **L'église en service fait partie du domaine public communal** tant qu'elle demeure lieu de culte. Il est dès lors normal que la fabrique soit soutenue par la commune.

Si l'obligation sub. 3. se trouve encore clairement inscrite dans la loi communale de 1843⁹⁴, la législation communale d'aujourd'hui ne prévoit plus explicitement cette obligation. Par ailleurs, observe-t-on un glissement du terme des fabriques d'église en tant qu'«**établissements publics de culte**», vers la catégorie d'un simple «*établissement public communal*»⁹⁵ ce qu'une fabrique n'est manifestement pas⁹⁶. En effet, admettre que les fabriques fonctionnent selon le principe d'un service public décentralisé et donc avec délégation des pouvoirs par l'Etat reviendrait à faire de la religion catholique une religion d'Etat. Ce serait contraire à notre constitution. De même, les fabriciens sont des bénévoles (sauf les membres *ex officio* le curé et le bourgmestre) et non des fonctionnaires⁹⁷. Aussi ils ne peuvent pas être révoqués ni par le Gouvernement, ni par l'Archevêque⁹⁸. D'ailleurs, si les fabriques seraient un établissement public communal, elles devraient respecter la législation communale y comprise celle de la comptabilité communale et ne plus appliquer leur propre législation afférente résultant du décret de 1809. Cette ambiguïté cultivée du législateur ne

⁹² « les disposition des numéros 1^{er} [aliénation, transaction etc.], 3 [donations et legs], 4 [acquisition d'immeubles] sont applicables aux établissements publics et aux institutions d'utilité publique qui existent dans la commune et qui ont une administration spéciale. Les actes délibérés par ces administrations sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal » L'art. 35 de cette loi de 1843 soumet à autorisation du gouvernement, 8° Les projets de construction, de grosses réparations, de démolition des églises et des édifices communaux. A noter que le décret impérial du 12 août 1807 étend l'acceptation de dons et legs prévus par l'arrêté du 4 pluviôse an XII, aux profits des fabriques, cette acceptation devant être faite par le maire (art.2 D).

⁹³ Art. 3 sub. 3° du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire se réfère explicitement aux églises.

⁹⁴ L'art. 83 de la loi de 1843 : « Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses, toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune, et spécialement les suivantes : ... sub. 9° Les secours aux fabriques d'église, conformément aux dispositions existantes sur la matière, en cas d'insuffisance bien constatée des moyens de ces établissements ... sub. 12° l'indemnité de logement des ministres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas fourni en nature ».

⁹⁵ Le nouveau code communal de 2015 n'énumère cependant pas les fabriques d'église dans la catégorie d'établissements publics.

⁹⁶ Voir p. ex. p. 61 doc. parl. N° 2675 du 5.4.83, Commentaire sous art. 112 sub « 3° Par établissements publics placés sous la surveillance de la commune, il faut entendre ... les fabriques d'église. ... ».

⁹⁷ N. Majerus précité § 209 ; Ghuysen&Drion, Les fabriques d'église et établissements assimilés, p. 100 Kluwer, Bruxelles, 2012.

⁹⁸ N.Majerus, op. cit. p. 195 § 209.

conduit évidemment pas à clarifier le statut et les obligations des fabriques d'église dans leurs relations avec les autorités communales. La jurisprudence et doctrine françaises sous le régime concordataire, tout comme en Belgique ont ainsi qualifié les fabriques d'établissements publics de culte⁹⁹. De l'avis du SYFEL, il convient aujourd'hui plutôt de parler « *d'organismes ou d'institutions publics de culte* » au lieu du terme jadis utilisé d'établissement public de culte et ce pour éviter une confusion avec la version moderne de l'établissement public. Ceci devrait donc être précisé d'une façon compréhensible lors d'une modernisation de la législation des fabriques suggérée par le SYFEL.

30. Les règles de la comptabilité communale ne sont pas applicables aux fabriques. Le SYFEL estime dès lors que la législation communale relative aux finances communales qui s'étend aux établissements publics communaux n'est pas applicable aux fabriques d'église¹⁰⁰ notamment pour les raisons développées ci-avant auxquelles s'ajoutent deux autres arguments d'une part, le législateur n'a pas explicitement étendu ces règles des finances communales aux fabriques et d'autre part, selon le principe juridique *specialia generalibus derogant, non generalia specialibus*, les règles spéciales des fabriques d'église telles qu'elles résultent du décret de 1809 sont spéciales et dérogent dès lors aux règles générales notamment de la comptabilité communale. Ce n'est qu'en l'absence de règles, de lacunes que la règle générale pourrait, le cas échéant, s'appliquer, sous réserve de la forme budgétaire proposée par le diocèse (voir point suivant).

31. Le budget de la fabrique. Expliquer succinctement les mécanismes du financement au niveau d'une fabrique d'église n'est pas toujours facile par rapport aux termes utilisés par le décret de 1809. Par ailleurs, il existe une confusion entre budget et comptes des fabriques. Pour les comptes, qui se font sur base d'un livre de caisse (entrée et sortie) le trésorier est seul compétent (art. 82 du décret). Naturellement les comptes sont importants dans la mesure où on peut faire des extrapolations pour l'avenir (voir : art. 85 du décret). Nous ne nous occupons cependant pas autrement des comptes dans le présent avis.

En ce qui concerne le budget, le point de départ est évidemment l'établissement annuel du budget (principe de l'annualité). Le budget ne constitue certes qu'une simple prévision des

⁹⁹ N. Majerus, op. cit. pp. 175 et s. les fabriques d'établissements d'utilité publique. Or, aujourd'hui un tel établissement n'est pas une création de la loi, mais celle de l'initiative privée, reconnu d'utilité publique par les pouvoirs publics, ce qui n'est pas non plus le cas des fabriques d'église.

¹⁰⁰ Il n'a pas toujours été ainsi voir arrêté du 7 thermidor an XI (26 juillet 1803) relatif aux fabriques d'église pris en son article 3 « *Ces biens seront administrés dans la forme particulière aux biens communaux, par trois marguilliers que nommera le préfet, sur une liste double présentée par le maire et le curé ou desservant.* »

recettes et des dépenses que l'on escompte pour l'exercice prochain, on peut dire que c'est un budget prévisionnel mais qui aura certaines conséquences. La formation du budget est importante dans la mesure où il a pour objet de mettre de l'ordre dans la gestion financière et d'éviter des déséquilibres risquant de devoir faire appel aux finances communales (principe de l'équilibre budgétaire). Le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques ne contient, sur la forme à donner au budget, que les dispositions les plus essentielles. C'est aux archevêques et évêques à y suppléer, et à déterminer, chacun dans son diocèse, la forme qu'ils jugent le plus convenable¹⁰¹. Au Luxembourg, l'évêché avait établi un schéma de budget, avant la seconde guerre mondiale, et que nombres de fabriques d'église utilisent encore.

32. L'obligation d'établir un budget. Aux termes du décret de 1809, les fabriques ont l'obligation d'établir un budget annuel. Le budget est préparé par le bureau (art. 24 et 45 *in fine* du décret). Le budget comprend deux titres les recettes ordinaires et extraordinaires et les dépenses ordinaires et extraordinaires (art. 46 du décret). Bien que le décret ne le précise pas, mais pour une bonne administration, il faut séparer l'ordinaire de l'extraordinaire tant pour les recettes que pour les dépenses. Est ordinaire ce qui se reproduit normalement chaque année ou périodiquement, alors qu'est extraordinaire ce qui ne se reproduit pas tous les ans, comme sont des remboursements de créances, des dons et legs, un secours temporaire fourni par la commune, un don manuel dont la valeur excéderait notablement celle d'une oblation ordinaire; mais il est rare que l'on puisse prévoir ces sortes de recettes au moment où le budget est établi.

33. Les recettes d'une fabrique d'église. Le décret de 1809 prévoit en son article 36 comme revenu de la fabrique un certain nombre de produits qui sont fixes comme p. ex. les loyers d'immeubles loués¹⁰² etc., ou qui sont variables comme par exemple, la récolte de raisin (d'une vigne appartenant à la fabrique) ou la coupe de bois ordinaire. Il existe également des recettes extraordinaires comme les dons et legs¹⁰³, le remboursement des capitaux exigibles et des rachats de rentes, le prix de location de bancs ou chaises, le prix de vente des biens aliénés¹⁰⁴, le produit de quête, l'excédent des recettes sur les dépenses de l'année clôturée et

¹⁰¹ Code des fabriques et de l'administration paroissiale, contenant le texte des lois, décrets, ordonnances, arrêts et avis du Conseil d'Etat ... relatifs au gouvernement temporel des églises, et un commentaire du décret de 1809, Paris, 1862, § 18 p. 335. En 1811, des modèles de budget avaient été transmis par le ministre des cultes aux archevêques à titre indicatif. (Circulaire du 22 avril 1811).

¹⁰² Art. 60 du décret.

¹⁰³ Cf. Art. 894 et 895 du code civil.

¹⁰⁴ Art. 62 du décret.

toutes autres recettes accidentelles etc. Beaucoup de recettes énumérées au décret ont disparu au fil du temps et n'ont pas été remplacées¹⁰⁵. Le SYFEL souligne qu'aujourd'hui, la première source de financement des recettes des fabriques provient d'abord et avant tout des dons voire des legs des paroissiens et des fruits de ceux-ci. Il faut également savoir que beaucoup de quêtes pendant les offices se font au profit de la fabrique en charge de l'église. Ceux-ci varient cependant fortement et ne représentent que la majeure partie des recettes ordinaires.

34. Les chiffres « officiels » ne rendent cependant pas compte de toutes les recettes et dépenses des fabriques. En effet, le budget approuvé par l'archevêque est directement exécutable (art. 48 du décret) et la fabrique n'a pas d'obligation de transmettre son budget à la commune (voir point 40 ci-après cependant). Ce n'est seulement qu'en cas d'insuffisance de recettes et de demande de prise en charge que la commune pourra intervenir et demander également tous les documents budgétaires de la fabrique. En conséquence, beaucoup de communes n'ont pas à leur disposition les recettes et dépenses exactes des fabriques mais seulement les montants budgétaires des fabriques qui sollicitent une contribution à la commune ou lorsque la commune intervient volontairement au budget de la fabrique. Le budget de la fabrique n'est pas autrement repris dans les finances communales. En ce sens, les chiffres communiqués officiellement par les pouvoirs publics ne peuvent être qu'incomplets et insuffisants et ne rendent pas compte de la réalité des finances des fabriques dans notre pays. Ceci ne veut pas dire que la commune ignore tous des finances de la fabrique puisque le bourgmestre peut assister au Conseil dont il est membre de droit. S'y ajoute qu'il n'y avait pas jusqu'à date récente de plan comptable uniforme et une méthodologie uniforme pour les communes. Les comptes des communes ne permettent pas de différencier entre une intervention volontaire de la commune par rapport avec l'obligation communale de financer subsidiairement le déficit éventuel des dépenses nécessaires d'une fabrique. Pour le SYFEL, il y a actuellement des informations tronquées qui circulent concernant les montants budgétaires des fabriques et de l'intervention communale. L'Etat ne dispose que des chiffres résultant de la compilation des comptes communaux (qui applique chacune leur propre comptabilité jusqu'à date très récente), mais ne dispose pas des chiffres réels des fabriques.

¹⁰⁵ Frais d'inhumation, du produit de la cire revenant à la fabrique (art. 76 du décret impérial de 1809 et art. 1^{er} du décret du 26 décembre 1813), les droits sur la sonnerie, les concessions de places, la location de chaises ou de bancs, les produits spontanés des terrains du cimetière, les produits de rentes sur l'Etat etc.

Le SYFEL se doit de protester vivement contre la publication par les pouvoirs publics des soi-disant montants financiers des fabriques et de la contribution financière obligatoire des communes en cas d'insuffisance des ressources des fabriques. Ces chiffres sont donc trafiqués et servent à la désinformation du public. Le SYFEL trouve une telle désinformation systématique des pouvoirs publics à l'encontre des fabriques très grave et discriminatoire.

35. Le SYFEL publie cependant les **chiffres disponibles publiquement** pour donner un aperçu certes **incomplet** mais pour rendre compte d'une certaine manière des proportions entre recettes ordinaires et extraordinaires, chiffres qui parlent d'eux-mêmes. En effet, les 285 fabriques d'église au Luxembourg ont des recettes ordinaires plus importantes que quelques milliers d'euros pourtant reproduites dans le tableau ci-après. Ceci démontre l'in vraisemblance des chiffres qui devraient d'ailleurs être différenciés selon les communes pour avoir une vue plus précise et afin de pouvoir faire des vérifications. Mais de tels chiffres n'existent pas.

Tableau des recettes des fabriques d'église (selon les chiffres du rapport d'experts de 2012)

Année	Recettes ordinaires	Recettes extraordinaires	Solde des recettes
1997	7.247	760.271	767.518
1998	25.416	341.782	367.198
1999	4.264	718.145	722.409
2000	1.785	149.998	151.783
2001	12.271	686.577	698.848
2002	11.301	676.121	687.422
2003	78.192	555.026	633.218
2004	15.738	625.261	640.999
2005	4.828	527.680	532508
2006	23.538	479.959	503.497
2007	19.499	866.639	886.138
2008	30.882	151.579	182.461
2009	16.682	340.211	356.893
2010	31.488	243.357	274.845

Sources : rapport d'experts : 2012 et propres calculs.

36. Les dépenses d'une fabrique d'église. Les dépenses de la fabrique résultent de ses missions légales et des charges imposées par le législateur. On doit distinguer les dépenses obligatoires et donc ordinaires et les charges extraordinaires. Les charges obligatoires des fabriques consistent à veiller à l'entretien et à la conservation de l'édifice du culte de même que l'administration des autres frais résultant du service du culte (art. 1^{er}, 45 et 46 du décret). Le détail des charges ordinaires du culte est partiellement fixé à l'art. 37 du décret soit les objets de consommation (art. 45): l'huile, le pain, le vin, l'encens, la cire etc. (art. 27 du décret), soit les objets d'ornements (art. 45 et 27) et de culte : comme les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, les frais de sacristie (art. 35), les meubles et ustensiles de l'église (art. 27 et 45), le paiement du personnel (sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses etc.), la décoration et d'embellissement intérieur des églises, presbytères et (cimetières)¹⁰⁶. S'y ajoute l'entretien des églises et presbytères y compris donc les grosses réparations à ces édifices du culte. Cette liste n'est pas limitative ainsi sont frais de culte l'acquisition des livres liturgiques, des partitions de chants etc. Il existe donc un bloc spécial du budget : **les dépenses internes de la célébration du culte** (art. 45 alinéa 2 du décret).

En ce qui concerne le culte proprement dit, il appartient au curé de présenter les dépenses nécessaires à cette partie qui s'appellent les dépenses intérieures (art. 45 al. 2 et 47). Pour ce faire, le curé doit se conformer aux instructions ou règlements de l'évêque (art. 29 du décret). Ces dépenses ordinaires relatives au culte ont priorité. Elles sont toujours à classer parmi les dépenses ordinaires et relèvent uniquement de l'autorité spirituelle (curé, évêque) et ne peuvent pas être discutées par la suite si elles sont nécessaires et arrêtées par l'évêque¹⁰⁷. Font cependant partie des dépenses ordinaires, les réparations du mobilier et du bâtiment de l'église p. ex. même si ces réparations ne se font pas tous les ans¹⁰⁸. L'indemnité de logement ou le loyer du presbytère, le cas échéant, selon instruction ministérielle du 14 avril 1812, sont aussi à inscrire au budget ordinaire. Dans ce cas, en l'absence de l'obligation de la commune de mettre un presbytère à disposition du curé, la fabrique devra s'en occuper de sorte que cette charge supplémentaire alourdira fortement son budget.

¹⁰⁶ Voir la loi du 1er août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles qui a soumis aux communes les obligations des fabriques d'église par rapport aux cimetières.

¹⁰⁷ Sauf recours au ministre des cultes conformément aux art. 93, 96 et 97, articles que le présent projet de loi se propose d'abroger. S'y ajoute l'art. 101 qui est maintenu actuellement.

¹⁰⁸ Vouriot, Comptabilité ... , op. cit. notamment p. 7 et 8 ainsi que l'instruction ministérielle du 14 avril 1812. Voir plus loin le point Dépenses de réparations.

37. Structure du budget. Aux termes de l'art. 46 du décret, les dépenses seront classées dans le budget selon quatre articles différents.

1. Les frais ordinaires de la célébration du culte,
2. Les frais de réparation des ornements, meubles et ustensiles d'église
3. Les gages (salaires) des officiers et serviteurs de l'église
4. Les frais de réparations locatives.

On remarque d'abord que la structure du budget ne correspond pas à l'énumération des dépenses de l'art. 37 du décret. Ceci rend une application pratique difficile. Le fait de vouloir abroger une partie de l'art. 37 compliquera encore plus cette application. Comment répartir les différentes charges et dépenses dans la structure budgétaire prévue par l'art. 46 du décret ? Les dépenses du budget intérieures sont ainsi à répartir conformément à l'art. 45 du décret sur deux postes à savoir celui des objets de consommation et celui des réparations. On constate ensuite que les grosses réparations ne font pas parties ! Cependant selon les auteurs, la fabrique devra les prendre à sa charge comme toute dépense d'entretien de l'édifice du culte (voir plus loin point 41.3 ci-après). A ce titre, ces dépenses font d'ailleurs parties des frais du culte voire, le cas échéant, du « budget intérieur » (cf. point 36 ci-avant).

38. Le budget supplémentaire. Il est des fois difficile de prévoir toutes les dépenses et recettes et lorsque des imprévus arrivent, il sera parfois nécessaire au cours de l'année d'établir un budget supplémentaire qui suivra la même procédure que le budget ordinaire.

39. L'approbation du budget. Le budget est soumis pour approbation au Conseil de fabrique au mois d'avril (art. 47 du décret). Tous les membres signent le budget. Comme le bourgmestre est membre de droit au Conseil, il participe à la décision de l'approbation budgétaire. Cette période d'approbation est importante dans la mesure où la commune sera avertie préalablement du résultat des discussions budgétaires de la fabrique et pourra prendre ses propres dispositions lors des discussions budgétaires au plan communal. Sur base d'un budget aux recettes insuffisantes par rapport aux dépenses nécessaires, l'obligation légale actuelle de la commune à intervenir financièrement pourra être déclenchée et non sur base d'un décompte déficitaire de fin d'année. En effet, la fabrique qui n'a pas les moyens financiers nécessaires ne pourra pas avancer de l'argent qu'elle n'a pas au courant de l'année, mais pourra se tourner vers la commune. En pratique cependant, cette procédure n'est pas toujours appliquée ce qui peut alors entraîner des différends au plan communal.

40. La saisine de la commune. Le budget une fois approuvé par le Conseil de la fabrique sera ensuite transmis à l'évêque. Il appartient exclusivement à celui-ci conformément à l'art. 47 du décret (et selon le rapport du ministre des cultes, Portalis de juillet 1809) d'approuver les dépenses internes du culte. Il a pouvoir de modifier ces dépenses et doit arrêter définitivement ces dépenses qui échappent à l'appréciation des autorités civiles (commune etc.) puisqu'elles relèvent de l'exercice de la liberté de religion. Les membres de la fabrique sont également obligés d'accepter le budget intérieur ainsi modifié. S'il s'avère que les revenus de la fabrique pourront couvrir l'état des dépenses de la célébration du culte et, après approbation de l'évêque (art. 47 du décret), le budget pourra, sans autres formalités, recevoir sa pleine et entière exécution par la fabrique d'église (art. 48 du décret). Le décret n'oblige pas la fabrique à fournir à la commune une copie du budget non déficitaire. Cependant, il est recommandé par nombre d'auteurs d'envoyer une copie du budget même non déficitaire à la commune. En effet, en cas d'insuffisance de ressources dans une année ultérieure, il sera difficile à la commune d'être informée de l'évolution des finances de la fabrique et dans ce cas, la commune pourra demander les pièces justificatives. Ce n'est qu'en cas de ressources insuffisantes de la fabrique que la commune pourra être saisie conformément à l'art. 49 et 92 du décret.

41. La gestion de l'insuffisance des revenus d'une fabrique : l'intervention communale

L'insuffisance des recettes d'une fabrique ne conduit pas nécessairement à une intervention financière obligatoire de la commune. En effet, si les recettes d'une année sur l'autre peuvent varier, l'insuffisance de recettes d'une année peut se compenser avec les recettes surabondantes d'une autre année. Ensuite, il faut que la fabrique se trouvant dans une telle situation fasse encore une demande en bonne et due forme à la commune qui possède alors le droit et l'obligation de demander des informations précises pour justifier son intervention. A côté de l'intervention obligatoire, beaucoup de commune contribue volontairement aux charges de la fabrique que ce soit en espèce ou que ce soit en nature. Si le budget se trouve en déséquilibre prévisionnel, la commune pourra être sollicitée d'intervenir financièrement. Il existe notamment trois espèces d'intervention financières communales qu'on peut distinguer:

1. L'intervention financière obligatoire
2. L'intervention financière facultative
3. L'intervention financière relative aux réparations

En pratique et souvent, ni les fabriques, ni les communes ne font cette distinction et l'évêché ne vérifie qu'après coup les dépenses.

41.1 L'intervention obligatoire. Le décret de 1809 prévoit une intervention obligatoire de la commune en cas d'insuffisance de ressources pour les dépenses nécessaires. En d'autre terme, toutes les dépenses de la fabrique ne sont pas éligibles d'une intervention obligatoire.

41.1.1 Quels sont **les frais nécessaires** qui doivent être obligatoirement pris en compte par le budget communal ? Il s'agit des frais indispensables pour le culte, notamment les **dépenses internes du culte** et ceux pour le maintien de la dignité du culte (cf. art. 1^{er}, art. 46 sub. 1^o et 2^o). Ce sont donc des dépenses sans lesquelles le culte ne pourra pas avoir lieu. On signale encore une fois que tout ce qui est arrêté par l'évêque comme dépenses internes du culte ne pourra pas être revu ni par la fabrique ni par la commune¹⁰⁹. Certes, la commune a le droit de réclamer toutes les pièces nécessaires justificatives mais ne pourra pas modifier ce montant. Elle pourra cependant demander une révision. En pratique, la grande majorité des fabriques (hormis la cathédrale) arrivent à supporter ces frais. Il en est différemment des réparations mobilières et immobilières de l'église.

41.1.2 La procédure de révision du budget par l'autorité communale. S'il s'agit des dépenses obligatoires et que la commune doit intervenir, celle-ci peut renvoyer le budget à l'évêque qui l'avait approuvé. Si l'évêque approuve les modifications proposées par la commune, le budget est arrêté définitivement (art. 96 du décret). A défaut d'accord, c.-à-d. dans le cas où l'évêque se prononcerait contre l'avis du conseil municipal, ce conseil peut soit accepter le budget, soit s'adresser au commissaire de district (aujourd'hui Ministre de l'Intérieur) qui saisit en dernière instance le ministre des cultes pour arbitrage définitif. Le SYFEL n'a pas connaissance que ce mécanisme aurait été appliqué en pratique mais se demande si c'est une raison de l'abroger.

41.2 Les dépenses facultatives. Les communes interviennent souvent volontairement et contribuent par une participation liée ou non à des dépenses précises ou non. En pratique, commune et fabrique collaborent ensemble pour mettre leurs finances en accord. Aussi, s'il ne s'agit pas de dépenses obligatoires, mais que la fabrique demande un secours, il est admis en doctrine¹¹⁰ et, sans être prévu explicitement dans le texte du décret de 1809, que

¹⁰⁹ Voir ci-avant note 107.

¹¹⁰ Voir ci-avant note 54.

la commune pourra proposer une réduction que la fabrique devra accepter. Ainsi la commune pourra étaler sur plusieurs années une telle dépense évitant de mettre en danger l'équilibre de ses propres moyens. Le présent projet de loi met en échec une planification financière pluriannuelle arrêtée entre fabrique et commune. Aucune mesure transitoire n'est prévue au surplus, ce qui peut poser de part et d'autre des problèmes si le présent projet serait adopté.

41.3 Les réparations. En ce qui concerne le terme « *réparations* » et son contenu, le décret de 1809 n'est pas toujours très précis, car il parle de réparation en général au chapitre II.- « *Des revenus, des charges, du budget de la fabrique* », Section II.- « *Charges de la fabrique* », § III.- « *Des réparations* » et dans d'autres dispositions de réparations locatives et de grosses réparations à l'édifice du culte uniquement. La commune ne saurait en aucun cas intervenir même volontairement pour l'entretien du patrimoine « privé » de la fabrique. Cependant, selon les dispositions du chapitre II précitées, la fabrique d'église est compétente pour toutes les réparations à l'église qu'elle a en charge. Plusieurs arguments plaident en ce sens. Arguments de texte d'abord, en combinant les différents articles relatifs aux réparations 37, 46, 47, 92, 93 et suivants du décret, il devient évident que c'est la fabrique qui doit supporter en premier lieu toutes les réparations et, si elle a les moyens suffisants, elle ne pourra pas faire appel à la commune qui n'intervient que subsidiairement¹¹¹. Certes, l'inscription des dépenses budgétaires à l'art. 46 du décret prévoit sub. 4° « *les réparations locatives* » et l'alinéa final de cet article précise que l'excédent du budget de la fabrique est retenu pour les « *grosses* » réparations c.-à-d. les réparations autres que locatives. Mais ces différenciations n'ont trait qu'à la structure budgétaire. Même si le décret semble donc faire une distinction entre menues réparations (« *réparations locatives ou d'entretien* » prévues à l'art. 1754 du code civil) et les autres soit les « *grosses réparations* » (visées par l'art. 606 du code civil¹¹²) dans plusieurs de ses dispositions, toutes les réparations sont d'abord à charge de la fabrique. N. Majerus dans son ouvrage sur l'Administration des Biens de l'Eglise (précité) précise : « *Les fabriques sont tenues de pourvoir à toutes les dépenses du culte, donc aussi aux grosses réparations et à la construction des église. Ce n'est qu'à défaut de ressources des fabriques que la commune doit intervenir* (art. 94 du décret) ».

¹¹¹ On peut ajouter l'art. 35, 8° de la loi communale du 24 février 1843.

¹¹² Art. 606 du code civil. « *Les grosses réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières; celui des digues et des murs de soutènement et de clôture, aussi en entier. Toutes les autres réparations sont d'entretien.* »

La rédaction de l'art. 92 sub. 3° qui se réfère qu'aux « grosses » réparations serait, selon les auteurs autorisés, rédigée d'une façon erronée, car il concernerait toutes les réparations et non pas seulement les grosses réparations¹¹³. En effet, dans la logique du texte, la fabrique disposerait de ressources suffisantes pour les menues réparations alors que les grosses réparations dépasseraient en pratique la plupart du temps les moyens de la fabrique. En conséquence, si cette interprétation ci-avant est exacte, et que le dispositif se réfère aux réparations (menues ou grosses réparations) alors toutes les réparations restent d'abord à charge de la fabrique. Le SYFEL fait sienne cette interprétation des auteurs autorisés. D'ailleurs, les marguilliers sont personnellement responsables sur base de l'art 1382 et s. du code civil, des dommages causés à défaut de réparations si les réparations n'ont pas été constatées et que les réparations ne sont pas effectuées. Ce n'est donc pas la commune qui soit responsable malgré que l'église fasse partie du domaine public communal ! Ainsi les marguilliers peuvent intervenir directement (art. 41 du décret) pour le montant déterminé à l'art. 12 du décret, montant variant en fonction des habitants¹¹⁴. Si le montant dépasse cette somme, le Conseil de fabrique peut donner son autorisation jusqu'à un certain plafond¹¹⁵. Il faut évidemment que le montant soit prévu au budget de la fabrique, sinon il faut établir un budget supplémentaire (point 38 ci-avant). On peut encore se demander, au cas où des réparations doivent être faites au presbytère, si ces réparations font partie des dépenses du culte ou si la commune peut intervenir. Les auteurs sont partagés sur ce point et une clarification s'impose dès lors. Pour le SYFEL, il appartient à la commune de faire les grosses réparations et au curé occupant de faire les réparations locatives.

Il convient par ailleurs de rappeler que lorsque plusieurs communes ou sections de communes sont obligées de contribuer aux frais de cure ou de succursales¹¹⁶, l'arrêté royal grand-ducal du 14 avril 1845 en règle la contribution (N° 701). Cet arrêté ne semble pas être abrogé et devrait trouver application lorsqu'une paroisse englobe plusieurs communes.

¹¹³ En ce sens l'ouvrage qui fait autorité Mgr. Affre, D.-A. Traité de l'administration temporelle des paroisses, 1827, Le Clere, Paris, sub. Art.92, pp. 166-168.

¹¹⁴ Il s'agit de francs germinal et les autorités publiques n'ont pas adapté correctement ce montant en euros rendant ridicule l'intervention possible des marguilliers.

¹¹⁵ Voir cependant la circulaire du 29 septembre 1916 (Mém. de 1916, n° 79, p. 1158) du président du gouvernement rappelée plusieurs fois not. par la circulaire du 16 avril 1919 concernant l'instruction des projets de construction et d'aménagement des bâtiments du culte et des presbytères (Mém. 1919, p. 389) qui précise les autorisations nécessaires des fabriques pour « exécuter des travaux aux bâtiments du culte et aux maisons curiales, soit à leurs frais exclusifs, si elles disposent des fonds nécessaires, soit avec le concours des caisses communales, en cas de manque de ressources ».

¹¹⁶ Aux termes des décrets du 11 prairial an XII, du 5 nivôse an XIII et du 30 septembre 1807, les distinctions terminologiques entre succursale et église paroissiale voire cure se trouve assimilées.

Il convient dès lors de se poser la question de l'incidence de la réforme proposée par le présent projet de loi sur ces dispositions. En conclusion, le SYFEL rappelle que la fabrique a pour mission de faire toutes les réparations tant grosses que menues à l'édifice de culte en service. Ce n'est que lorsqu'elle n'a plus de ressources suffisantes pour des dépenses nécessaires qu'une intervention communale devient obligatoire.

42. Le décompte de fin d'année. (art. 82-90 du décret) Signalons enfin et sans être explicite qu'à la fin de l'année, un décompte doit être dressé par le trésorier qui sera approuvé par la fabrique d'église. Le décompte sera ensuite adressé aux autorités de tutelles. En pratique, ce décompte peut également donner lieu à une demande d'aide pour insuffisance de ressources. Mais pour être correct, il faudrait reporter ce déficit au projet de budget de l'année postérieure et, s'il y a insuffisance de ressources dans ce budget, alors seulement la commune pourrait intervenir. Un décompte négatif de l'année écoulée pourra être refusé par la commune pour toute intervention financière de sa part. En effet, la fabrique devra respecter en principe le budget qu'elle s'est donné pour l'année sauf circonstances extraordinaires.

43. Conclusions partielles. En l'absence de commentaire et d'une analyse sérieuse des implications du projet de loi par les auteurs de celui-ci, le SYFEL regrette qu'il a dû faire ce travail aux regards des principales dispositions légales relatives aux fabriques, afin de faire comprendre le fonctionnement et les enjeux du projet de loi et de démystifier les finances de la fabrique. Il convient de constater qu'il n'existe aucune autre entité qui soit financièrement autant contrôlée qu'une fabrique d'église et qui contribue autant avec ses propres ressources à sa mission légale. Le SYFEL se doit de protester contre la désinformation des pouvoirs publics relative à ses finances comme aux interventions communales. Il n'existe aucun chiffre fiable et vérifiable. Admettre une intervention communale de 13,5 mio d'euros pour cette année pour les fabriques relève de la pure fantaisie d'un ministre¹¹⁷. Pour le SYFEL, en cas de modernisation des procédures des finances des fabriques, un mécanisme de solidarité compensatoire mutualisé et autogéré par les fabriques comme entraide entre les fabriques devrait également être envisagé.

¹¹⁷ Voir p. ex. réponse du 18 mai 2015 du Ministre de l'Intérieur à la question parl. n°1030 du 31 mars 2015.

IV. ANALYSE ET APPRECIATION DES MESURES PROPOSÉES PAR RAPPORT AUX DISPOSITIONS ACTUELLES

44. L’abrogation de recettes : l’aide financière des communes. Les auteurs du projet entendent maintenant enlever une source de financement subsidiaire du budget des fabriques constituée par les communes. En effet, déjà l’article premier du décret de 1809 serait à modifier et ne permettant plus aux communes de fournir des sommes supplémentaires aux fabriques, mais encore à l’art 36 *in fine* précité est-il prévu d’abroger comme recette le supplément donné par la commune, le cas échéant, aux fabriques. On notera que ce dispositif est général et s’applique à toutes les fabriques alors que la convention, signée le 26 janvier 2015, prévoit en son art. 1^{er} *in fine* un régime spécial pour la basilique d’Echternach et la Cathédrale. Or, la cathédrale est à financer de la même façon que les autres fabriques, selon l’art. 106 du décret qui restera en vigueur, et cela d’autant plus que notre cathédrale a encore le statut d’église paroissiale en même temps¹¹⁸. Le SYFEL constate que le gouvernement ne respecte même pas ses propres engagements (*Pacta sunt servanda*) dans le cadre du présent projet de loi. Et d’opposer le principe *Patere legem quam ipse fecisti*.

44.1 Ce dispositif qui intéresse les finances communales, qui aux termes du projet de loi sous avis, serait à abroger, pose problème dans la mesure où il recouvre toute aide ou toute intervention financière communale même volontaire au profit des fabriques que ce soit pour couvrir le déficit (art. 92, sub. 1^o du décret), que ce soit le soutien obligatoire pour insuffisance de ressources du budget, que ce soit comme aide extraordinaire volontaire de la commune à la fabrique. En abrogeant ce dispositif, **le législateur interdit *de facto* à la commune toute aide financière à la fabrique autre que pour les réparations.** La fabrique, par contre, ne pourra pas non plus inscrire dans son budget une aide communale fut-elle volontaire hormis pour les réparations. En abrogeant donc ce dispositif, le projet de loi contrevient clairement au principe d’égalité alors que seule la religion catholique sera concernée et toutes les autres associations sportives ou autres ne seront pas concernées par une telle mesure qui vise exclusivement les fabriques d’église. Qu’en est-il de l’autonomie communale? Par ailleurs, cette abrogation se trouve en contradiction avec le maintien du point 3^o sous l’art. 92 du décret. Plusieurs autres arguments militent pour le maintien de ce dispositif.

¹¹⁸ Alinéa 2 de l’art. 2 de la loi du 23 juin 1873.

Le SYFEL doit énergiquement protester contre une telle interdiction aux communes de financer les fabriques. Par ailleurs, une telle interdiction risque d'être détournée, car il sera facile à la commune de subventionner par le biais d'une association paroissiale p. ex. au lieu et place de la fabrique, rendant le système en plus intransparent et non uniforme qu'actuellement.

Le SYFEL s'oppose fermement à un tel dispositif.

44.2 Vers un déséquilibre entre recettes et dépenses des fabriques. Comme déjà signalé, la mission légale de la fabrique et ses charges qui en découlent seront maintenues alors que les recettes des fabriques seront réduites si le projet de loi sous avis est adopté. Vouloir réduire les recettes, tout en maintenant les charges légales, conduit inmanquablement à un déséquilibre des finances des fabriques et risque dès lors de conduire une fabrique vers la déconfiture. Le principe de l'équilibre budgétaire de la fabrique en tant que personne morale de droit public ne sera plus respecté par cette nouvelle législation. Le SYFEL se demande quelle logique préside à un tel système proposé par le projet de loi sous avis.

44.3 L'apport volontaire des paroissiens. Si on regarde et compare l'apport personnel des paroissiens aux frais des différentes fabriques¹¹⁹ par rapport à l'apport des membres d'associations ou autres organismes analogues qui fonctionnent au niveau communal, il faut constater que les frais des communes sont très réduits par rapport au culte et qu'il existe un fort déséquilibre déjà aujourd'hui entre les transferts financiers ou en nature des communes aux associations (sportives, culturelles ou autres etc.) par rapport aux transferts obligatoires des communes aux fabriques. On doit convenir que les fabriques prennent beaucoup à leur propre charge et que les transferts obligatoires des communes aux fabriques sont très réduits par rapport aux autres organismes associatifs ou non. En cas de disparition des fabriques, le SYFEL se pose la question de savoir qui prendra alors à charge ces recettes que les finances publiques communales n'ont pas à supporter actuellement ?

¹¹⁹ Affirmation faite sur base des premiers résultats de chiffres communiqués par certaines fabriques d'église ; une étude serait nécessaire sur un certain échantillon représentatif de fabriques.

44.4 Le projet de loi entraîne, le cas échéant, un comportement parasitaire à l'encontre des fabriques. En effet, au cas où le projet serait adopté, celui-ci créera une grave injustice par rapport aux fabriques dont les communes sont propriétaires de l'église. En effet, les fabriques seront légalement obligées à subvenir à l'entretien de l'église (hormis les grosses réparations qui seront remboursées par les communes selon le projet de loi) et elles ne pourront plus rien recevoir en retour des communes. Bref, ces communes deviendront profiteuses voire auront un rôle parasitaire pour l'entretien de leur immeuble par rapport à leurs fabriques qui ont l'obligation de subvenir exclusivement à l'entretien et aux menues réparations sans aucune aide communale !

45. Conclusions partielles. Après analyse, le SYFEL ne peut que revendiquer le maintien actuel des dispositions des articles 1^{er} et 36, 11° et 92, 1° et 2° du décret de 1809 et s'oppose à toute abrogation de ces dispositions. S'il existe un problème au niveau du financement public des fabriques, ce que le SYFEL conteste énergiquement, il faudrait réformer le système actuel conformément aux propositions et suggestions du SYFEL.

46. L'insuffisance des moyens communaux ou l'absence d'intervention communale. Le décret de 1809 prévoit actuellement toute une procédure avec recours hiérarchique qu'on peut qualifier de gestion des risques en cas d'insuffisance des moyens financiers de la commune lorsqu'elle est appelée à intervenir dans le financement de l'insuffisance des ressources des fabriques. A l'avenir, avec l'adoption du projet de loi sous avis, la commune ne pourra plus intervenir pour couvrir tout le déficit prévisible du budget. Si tel est le cas, il se pose la question de savoir si on peut assimiler cette situation à la situation de l'absence de moyens de la commune. Dans ce cas, le décret de 1809 tel que modifié par le projet de loi sous avis, prévoit des mécanismes subsidiaires qui subsistent : en effet en application de l'art. 49 du décret et conformément au chapitre IV. c.-à-d. celui qui a trait à la charge des communes, un appel aux paroissiens via une imposition extraordinaire (art. 99 et 103 du décret) devrait être effectué pour y pourvoir à l'insuffisance des moyens de la fabrique. La loi du 10 février 1810 (n° 5184) relative aux revenus des Fabriques des Eglises précise que si les revenus de la fabrique et, à défaut, de la commune, sont insuffisants pour les dépenses annuelles de la célébration du culte, la répartition entre habitants au marc le franc de la contribution personnelle et mobilière pourra être faite jusqu'à une certaine limite en fonction du nombre d'habitants d'une paroisse. Comme l'établissement d'impôts au plan communal ne peut juridiquement plus se faire, l'art. 100 du décret 1809 devrait trouver à s'appliquer, car,

dit-il, si les paroissiens sont incapables de ce faire, on peut recourir à l'Etat (Ministère du culte) qui pourrait allouer un secours sur base d'un fonds budgétaire. Les fabriques devront-elles à l'avenir recourir à l'Etat pour éviter une déconfiture en cas de réparation ? Il existe certes une base légale mais le Ministre du culte ne pourra disposer que selon les moyens budgétaires et pourra soutenir discrétionnairement les fabriques ce qui ne contribue pas à plus de transparence et de justice. Comme on peut le constater, il y a une gradation subsidiaire en cas de manquement de ressources suffisantes de la fabrique toujours vers l'autorité supérieure. Et le SYFEL de se demander si l'Etat va reprendre à l'avenir l'obligation communale de combler l'insuffisance de ressources du budget ordinaire de la fabrique ?

47. Appréciation des engagements financiers communaux. Le SYFEL regrette que les auteurs du projet de loi n'aient pas chiffré l'incidence du projet sur les finances communales. L'impact du recours aux communes en cas de déficit des fabriques, est-il donc si important pour justifier des mesures aussi radicales ? Le SYFEL estime que non (voir point 34 ci-avant) et a l'impression que le gouvernement cultive une mystification mirobolante des finances des fabriques afin d'obtenir l'adhésion populaire à des mesures sommes toutes futiles par rapport aux graves problèmes dont est confronté notre pays. En effet, l'absence de chiffres pertinents permet de suggérer que les fabriques sont assises sur un trésor dont aurait droit de disposer le gouvernement comme il l'entend. Au regard des chiffres officiellement publiés pour tous les cultes, le SYFEL prouve que l'intervention des communes au fil du temps ne s'est nullement dégradée, mais bien au contraire a même diminué en terme réel. Le tableau ci-après reprend les chiffres publiés dans le rapport de 2012 ainsi que par la question parl. 1030. Ces chiffres sont, comme précisés ci-avant, inexacts. Les trois dernières années sont d'ailleurs des estimations du ministère de l'Intérieur et ne correspondent donc pas aux dépenses communales effectives et réelles. Devraient être obligatoires, selon le décret de 1809, les dépenses émargées sous le solde ordinaire. On notera cependant que souvent le montant émargé ne correspond pas à l'insuffisance des ressources due à des dépenses nécessaires. En contrepartie, le solde des dépenses extraordinaires représenterait l'intervention communale volontaire cumulée de l'année. Mais rien n'est certain en la matière. C'est donc sous ses réserves que le SYFEL publie le tableau ci-après faute d'autres chiffres officiels et qui sont pertinents. Défalquée de l'indice, la participation globale communale est restée assez constante malgré quelques variations dues notamment aux réparations d'urgence suite aux catastrophes de la nature ou autres.

48. Tableau de l'intervention communale pour les fabriques d'église sur le plan national

<i>Exercice</i>	<i>Solde ordinaire</i>	<i>Solde extraordinaire</i>	<i>Solde global de l'intervention communale</i>	<i>Index annuel</i>	<i>Montant global index 100</i>
1997	-3.047.507	-4.407.702	-7.455.209	580,60	-1.284.052
1998	-3.222.662	-5.555.907	-8.778.570	586,17	-1.497.615
1999	-3.225.703	-5.885.413	-9.111.115	594,20	-1,533,341
2000	-3.952779	-6.427.365	-10.380.144	610,30	-1.700.826
2001	-4.499.333	-4.928.024	-9.427.356	626,56	-1.504.621
2002	-4.027.709	-3.923.334	-7.951.043	639,55	-1.243.224
2003	-4.140.351	-5.707.609	-9.847.960	652,66	-1.508.895
2004	-4.443.858	-6.503.885	-10.947.743	666,26	-1.643.163
2005	-4.518.310	-6.467.790	-10.986.100	682,85	-1.608.859
2006	-5.185.604	-3.103.065	-8.288.669	700,91	-1.182.558
2007	-5.764.719	-2.310.694	-8.075.413	716,47	-1.127.111
2008	-6.190.769	-4.448.860	-10.639.628	740,31	-1.437.185
2009	-6.332.491	-3.534.449	-9.866.939	742,63	-1.328.648
2010	-6.340.987	-3.523.499	-9.864.486	759,19	-1.299.343
2011	-6.624.883	-4.506.817	-11.131.701	784,83	-1.418.358
2012	-6.747.685	-4.818.601	-11.566.286	805,43	-1.436.038
2013PBN	-4.841.598	-4.990.806	-9.832.404	819,17	-1.200.288
2014PBN	-5.458.340	-6.282.958	-11.741.298	824,05	-1.424828
2015PBN	-6.461.381	-7.130.832	-13.592.214		

Malgré la non-vérifiabilité des chiffres avancés on peut cependant dire que ces montants ne sont pas disproportionnés par rapport aux retombés pour les communes et pour le commerce. Si on rentre dans les détails on devra fortement nuancer ces chiffres.

Le SYFEL constate par ailleurs que les chiffres émargés ne sont nullement disproportionnés et au regard du coût élevé des frais d'entretien et de réparations, les fabriques gèrent le déficit occasionnel ou chronique selon le cas de façon responsable alors que leur demande globale n'a pas explosé comme dans le secteur étatique ou communal. Il est donc déraisonnable de plaider que ces charges seraient trop élevées dans un pays où l'accroissement annuel du budget de l'Etat est relativement plusieurs fois plus élevé que celui du déficit des fabriques.

A défaut d'une analyse plus précise, le SYFEL et ses membres sont en droit de présumer que les finances des fabriques d'église sont en ordre, les auteurs du projet de loi restent en défaut de prouver le contraire de sorte que l'argument financier implicite justifiant le présent projet de loi est à rejeter.

49. Vers la destruction de l'harmonie entre l'autorité communale et la fabrique. Jusqu'à présent et dans la très grande majorité des cas, fabriques et communes harmonisaient assez bien ensemble et ce depuis près de deux cents ans. Rappelons que là où le bourgmestre, qui est membre de droit, participait aux délibérations du Conseil de la fabrique d'église, peu de difficultés survenaient par la suite.

50. Les conséquences à long terme. Le SYFEL constate qu'à l'avenir, qu'avec la création d'un fonds (grande nébuleuse actuellement) selon la feuille de route gouvernementale, on ira vers un centralisme et une bureaucratie excessive au plan national où les besoins locaux du culte ne seront en pratique peu pris en compte. La commune n'aura plus à côté d'elle un nombre de citoyens de la commune qui se sont engagés bénévolement dans la fabrique de la paroisse et qui prennent bien soins des besoins locaux. En effet, souvent l'église d'une localité constitue une carte de visite de la commune. Le bourgmestre ne pourra que difficilement intervenir auprès d'un partenaire connu pour décider voire négocier localement en fonction des besoins tant de la commune que de la fabrique. Grâce au nouveau projet de loi, la non-intervention de la commune dans le financement du déficit de la fabrique, réduira le rôle et l'influence du bourgmestre au sein du Conseil de la fabrique. « *A plus long terme* », la commune ne disposera plus d'un partenaire pour discuter et pour être soutenue et devra soit prendre à sa charge exclusive l'édifice du culte délaissé entre ses mains, soit n'aura plus son mot à dire en ce qui concerne l'église qui appartiendra à un fonds dont on ne sait encore rien.

Le SYFEL se demande subsidiairement en cas d'adoption du présent projet de loi, si la commune peut encore être représentée au sein du Conseil de la fabrique et si elle devra encore exercer une tutelle sur certains actes de la fabrique. En effet, la présence communale et sa tutelle ne se justifiaient qu'au regard de l'obligation de subvenir aux dépenses nécessaires d'une fabrique qui n'a pas de moyens. Si donc le projet serait à adopter la tutelle communale sur la fabrique sera également à abroger.

51. Les perdants de la réforme projetée. A première vue, les fabriques ayant un déficit chronique seront les perdants de la présente réforme, tout comme les curés qui n'auront plus de presbytère communal à leur disposition. Théoriquement ne seront pas concernées par cette réforme, les fabriques qui n'ont pas de déficit ordinaire et qui possèdent un presbytère ou un autre logement pour loger le curé de leur paroisse. On introduit donc *de facto* une inégalité de traitement selon les différentes situations au plan local. En pratique cependant, les communes

se garderont encore d'investir beaucoup dans les églises même pour les grosses réparations puisque, prévisiblement, selon la feuille de route gouvernementale, en 2017 aura lieu une redistribution de ces édifices.

A moyen sinon long terme, les paroissiens, les communes, bref toutes les parties concernées y compris l'Etat seront les perdants de cette réforme. Le projet de loi n'est donc pas dans l'intérêt général et entraînera un certain nombre d'autres problèmes importants qui seront difficiles à résoudre comme p. ex. l'absence de recettes des paroissiens, l'absence de dons et legs pour les églises, les incidences culturelles et touristiques, les incidences sur les communautés locales et finalement des problèmes juridiques comme la propriété des églises etc.

52. Conclusions partielles. Globalement l'exposé des motifs ne dit pas en quoi et pourquoi ce projet de loi serait nécessaire objectivement et rationnellement. L'abrogation de certaines dispositions légales du décret conduit à un découpage anarchique et irrationnel du dispositif certes « réformable » du décret de 1809. Pour le SYFEL ce projet est exclusivement idéologique et contrevient d'une façon évidente à la liberté de religion et à la neutralité de l'Etat à l'égard du culte. Pour le SYFEL une solution pragmatique devrait l'emporter face à une approche purement idéologie. Comme le SYFEL espère avoir pu partiellement le démontrer, le « gain » du projet de loi pour les finances communales n'est qu'un leurre, la commune aura à l'avenir, le cas échéant, selon les différentes situations, des charges financières plus importantes à supporter pour l'entretien d'une église désaffectée ou non qu'elle supporte actuellement.

Ce projet de loi n'est pas dans l'intérêt général ni pour les parties concernées, ni pour les fidèles et la communauté locale ni pour la commune, ni même pour l'Etat. Il contrevient par ailleurs aux dispositions internationales et constitutionnelles ainsi qu'à un certain nombre d'autres dispositions légales et conduit à ouvrir de nombreux autres problèmes juridiques non résolus.

53. Un projet de loi contradictoire ? Si on admet que la fabrique a l'exclusivité de la prise en charge des frais du culte y compris donc les frais à engager pour le maintien et la répartition de l'église (voir point 41.3 ci-avant) le projet de loi est contradictoire. En effet, l'art. 94 du décret dispose « *S'il s'agit de réparations des bâtiments, de quelque nature qu'elles soient, et que la dépense ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles ou n'en*

laisse pas de suffisants pour ces réparations, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra une délibération tendant à ce qu'il soit pourvu par la commune; cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet ». Les fabriques doivent donc intervenir pour toutes les réparations.

Or, en enlevant globalement tout le financement communal aux fabriques (hormis les grosses réparations), mais en maintenant d'une part, l'exclusivité de la mission des fabriques y compris pour les (grosses) réparations que les communes sont censées encore prendre à leur charge en cas d'insuffisance des finances fabriennes, le projet de loi est incompréhensible, incohérent et contradictoire et risque de conduire à un blocage entre commune et fabrique. En effet, et même si en pratique, beaucoup de communes, agissant de concert avec les fabriques, effectuent directement les réparations aux édifices du culte, il appartient légalement et dans l'esprit du décret de 1809 à la fabrique de faire tous ces réparations à l'église. Selon certains auteurs contemporains, la neutralité de l'administration communale ne serait plus respectée, si la commune interviendrait directement sur l'édifice du culte (voir point 41.3 ci-avant). Si la commune pourrait intervenir directement, il s'agira de travaux publics de sorte que la législation sur les marchés publics devra être respectée.

V. COMMENTAIRE SUCCINCT DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

54. Le SYFEL constate que le commentaire des articles ne se résume qu'en redites des articles mêmes, ne commente point et n'explique pas le pourquoi des modifications proposées. Le décret de 1809 semble distinguer entre intervention volontaire de la commune (art. 1^{er}) et intervention obligatoire de la commune. Aussi il convient de regrouper les différents articles dont le projet de loi propose l'abrogation ou la modification en deux catégories.

L'intervention volontaire des communes

55. **Les recettes de la fabrique (art. 36, 11°) du décret):** Les auteurs du projet proposent d'abroger le point 11 de l'art. 36, article qui énumère toutes les recettes de la fabrique d'église. Le point 11 de cet article accorde une certaine faculté en la matière aux communes par le terme « *le cas échéant* ». En l'abrogeant comme proposé, il convient de se poser la question de savoir si la fabrique peut encore inscrire à l'avenir dans ses recettes une aide volontaire ou non de la part de la fabrique. Quid alors de l'intervention communale de l'art. 92 point 3) du décret qui est maintenu ? Il semble qu'à l'avenir la fabrique ne pourra donc plus inscrire une aide communale obligatoire pour les (grosses) réparations dans ses recettes. Ceci est fort contradictoire et ne contribue pas à une saine gestion transparente. On doit se demander selon quelle procédure, la fabrique interviendra à l'avenir en cas de grosses réparations dès lors que la commune aura toujours encore en charge ces réparations en raison du maintien de l'art. 92 point 3°?

56. **L'intervention volontaire des communes (ad. Art. 1er sub 1 et Art. 1er sub 2 du projet de loi).** L'article 1^{er} du décret de 1809, fixe d'une façon générale la mission des fabriques d'église qui « 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 ». Les auteurs du projet de loi sous rubrique entendent rayer le terme « *les sommes supplémentaires fournies par les communes* ». Aucune explication n'est fournie par le commentaire sous cet article. Il s'agit, en l'espèce, d'une aide ou subvention facultative de la commune¹²⁰. Le SYFEL trouve cette radiation ambiguë dans la mesure où il existe au moins deux interprétations possibles : Défend-t-on ou ne légitime-t-

¹²⁰ Tonnelier, René (Julien-René). Code des comptes des fabriques paroissiales, guide pratique au courant de la législation et de la jurisprudence à l'usage des préfetures, sous-préfetures, conseils de préfecture, des maires et des ordonnateurs, secrétaires et comptables de fabriques, Charleville, 1900 p. 19.

on plus les communes à soutenir à l'avenir les fabriques d'église nonobstant l'obligation légale de couvrir le déficit ordinaire d'une fabrique p. ex. grâce à un subside ou aide affectée ou liée ? En d'autres termes, veut-on abroger l'obligation d'une intervention communale destinée à couvrir l'insuffisance des recettes des fabriques ou bien, interdit-on dorénavant aux communes de soutenir même volontairement les fabriques dans leur rôle d'interface entre société civile et Eglise. Rien n'est moins certain. Pour le SYFEL, comme exposé plus en détails ci-avant, les églises, que les fabriques ont pour mission d'entretenir, font partie du domaine public communal si elles sont en service. Comment interdire alors à une commune de soutenir subsidiairement un édifice du culte qui fait partie du domaine public communal. Et ce surtout si cela se fait grâce aux fabriques qui sont des établissements « publics de culte » partiellement sous tutelle communale et qui sont légalement obligées d'intervenir prioritairement avec leurs propres moyens? Ceci est tellement contradictoire et illogique et représente une aberration juridique.

Le dispositif actuel doit être maintenu. A défaut le législateur irait d'une part contre le principe de l'autonomie communale¹²¹, et d'autre part contre le principe d'égalité constitutionnelle. En plus, ce projet discriminerait une communauté religieuse par rapport aux autres et par rapport à des entités analogues. Pour ces raisons, **le SYFEL doit s'opposer formellement à l'abrogation proposée.**

L'intervention obligatoire des communes (ad. Art. 1er sub 4 du projet de loi (art. 39, 92 1°, 93, 96, 97, 99))

57. Le gouvernement entend rayer encore deux des trois obligations à charge des communes énumérées à l'art. 92. Il le fait sans tenir compte de l'architecture globale du décret de 1809. Il s'agit en premier lieu l'obligation prévue à l'art. 92 point 1°) du décret de suppléer à l'insuffisance de la fabrique, pour les charges portées à l'art. 37 du décret. Or, ces charges sont et demeurent prescrites dans la mission de la fabrique par le législateur, la fabrique doit prendre ces charges obligatoirement en compte. Il n'est dès lors pas possible de mettre à la charge de quelqu'un des obligations tout en lui retirant de l'autre côté ses moyens. Ceci est d'autant plus vrai qu'il s'agit en l'espèce d'un établissement public du culte dont le gouvernement doit exercer un certain devoir de diligence.

¹²¹ Art. 107. de la constitution (*Révision du 13 juin 1979*) «(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.»

En ce qui concerne la radiation du dispositif prévu à l'art. 39 du décret, il convient de remarquer qu'il s'agit d'obligations à l'égard du clergé que l'Etat a, depuis lors, reprises à son compte de sorte que l'article entier n'a plus de raison d'être. Comme cet article se réfère à l'art. 49 du décret que le gouvernement entend maintenir, il se pose la question si sur base de cet article la commune pourra encore être obligée d'intervenir au déficit de la fabrique pour les frais énumérés, sachant que le terme utilisé « paroissiens » recouvre en réalité la commune. En effet, cet art. 49 du décret se réfère au chapitre IV du décret concernant les obligations de la commune. Ce faisant, il existe donc une incohérence totale entre les différentes dispositions du décret. Ceci vaut également pour les autres modifications.

58. Pour une modernisation et non une abrogation. Le SYFEL est d'avis qu'il convient de moderniser les dispositions du décret et notamment l'art. 37 du décret. Le SYFEL souligne que les charges énumérées au décret ne sont plus actuelles et méritent d'abord d'être réformées. Il est cependant dans l'intérêt de la commune et dans l'intérêt général (p. ex. tourisme etc.) que le dispositif du financement subsidiaire obligatoire des communes doit subsister et que les communes puissent contribuer obligatoirement. Par ailleurs, il faudra introduire un dispositif en fonction d'autres interventions étatiques possibles comme par exemple en cas d'intervention du service des sites et monuments pour l'entretien de l'architecture du bâtiment de l'église mais également des objets d'arts religieux (statues etc.) ou des pièces architecturales décoratives à l'intérieur d'une église voire des peintures murales. Le présent projet de loi ne tient pas compte des autres interventions possibles effectuées dans l'intérêt général. Le point 4° de l'art. 37 est très important, car il concerne le bâtiment de l'église mais également les alentours et accessoires. On peut certes rayer de la liste, l'entretien des cimetières qui sont, depuis la loi du 1er août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles à charge des communes et non plus des fabriques. Ce point 4° renvoie également pour *l'entretien des églises, presbytères* au paragraphe III du même chapitre intitulé « *des réparations* ». Cette section concerne les articles 41 à 44 du décret.

59. Quant aux **grosses réparations** (art.92 sub 3°) du décret) qui sont maintenues dans l'obligation communale, le SYFEL a déjà montré qu'il s'agit d'une erreur de rédaction et le terme « grosses réparations » doit comprendre toutes les réparations. Pour le surplus on se reporte au développement sous le point 41.3 ci-avant.

On ajoute que l'art. 41 du décret oblige les marguilliers de constater au moins annuellement [au printemps et en automne selon les recommandations des auteurs de traités sur les fabriques d'église], les réparations à faire aux bâtiments du culte et au presbytère. La commune ne peut pas se substituer aux fabriques d'église en la matière même s'il s'agirait d'un bâtiment communal tant qu'il s'agit d'une église en service. La fabrique d'église est responsable de constater les réparations nécessaires et les marguilliers sont personnellement responsables si un accident survient et qu'il n'y a pas eu de visite sérieuse. Le fait de l'exercice bénévole de cette fonction de marguillier n'empêche pas la mise en œuvre de leur responsabilité civile. En cas de nécessité, les marguilliers ne pourront engager la fabrique que pour un montant de 50 frs¹²² [germinaux] (si moins de 1000 paroissiens) et de 100 frs (si plus de 1000 habitants) soit selon notre estimation aujourd'hui d'environ 2.000 euros resp. 4.000 euros (art. 12 sub 4° du décret). Si les réparations sont plus élevées que ces montants, ils doivent en référer au Conseil de la fabrique d'église qui peut ordonner ces réparations au-delà de ces plafonds. Il faudra demander en termes d'aujourd'hui un devis et faire, le cas échéant, un marché public après avoir fait trois publications (art. 42 du décret). Cependant si le budget des dépenses ne dispose pas de fonds suffisants pour faire face aux réparations, le Conseil de la fabrique doit délibérer et ensuite les dispositions du chapitre IV s'appliquent et la commune sera sollicitée ainsi que le Ministère concerné (art. 43 du décret).

On voit donc que la commune ne peut intervenir obligatoirement qu'à la fin de toute une procédure et donc à titre subsidiaire. Il aurait été plus transparent, au lieu de critiquer la nécessité de l'intervention financière communale, de réadapter ces règles et de les moderniser au lieu de vouloir abroger l'obligation financière des communes. Le SYFEL a montré que le projet est contradictoire sur ce point (point 52 ci-avant).

¹²² Il s'agit du franc français de l'époque, le franc germinal, et 50.-frs correspondent en valeur d'aujourd'hui à un salaire mensuel d'un bon ouvrier qui ne gagnait à l'époque que 2 frs jours max. (voir René Sédillot, Histoire du franc, éd. Sirey, Paris, 1979, pp. 72 et s.). Malheureusement, le montant n'a jamais été réadapté selon les règles légales (p. ex. circ. du 24 février 1831 (Mém. A 1831 p. 258 et un certain nombre d'arrêtés, p. ex. l'arrêté royal du 20 août 1841, Mém. 1841 p. 593) et se trouve aujourd'hui converti en francs luxembourgeois puis en euros. Un montant ridicule de 1, 24 euro resp. 2,48 euros en résulte mais qui est certainement erroné (voir code des lois spéciales, tome 4 V° culte, fabriques d'église p. 4). Or, comment des personnes bénévoles que sont les fabriciens peuvent-ils appliquer le décret d'une façon régulière si déjà l'Etat n'est pas à même de réadapter les limites monétaires selon les règles de l'art ? En Belgique p. ex., la région Bruxelles – Capital a fixé la limite unique à 2.500 euros.

Autres dispositions qui sont proposées à l'abrogation

60. Ad. Art. 2 du projet de loi concernant l'art. 92 et 96 du décret. Le SYFEL a déjà clairement exposé pourquoi il fallait maintenir les deux dispositions à savoir 1° et 2° sub. art. 92 que les auteurs du projet de loi se proposent d'abroger. Il en est de même de l'art. 39 du décret qui doit être maintenu dans sa forme actuelle. Comme les réparations (grosses et menues) forment souvent un tout (voir points 41.3 et 59 ci-avant), il sera difficile de vouloir faire la part des choses à l'avenir concernant ces interventions futures de la commune dans ce domaine en cas d'insuffisance de ressources de la fabrique (art. 43 et chapitre IV, art. 92 et s. du décret). Si on appliquerait le texte de l'art. 92 sub 3° du décret à la lettre tel qu'il résulte du projet de loi, il sera souvent facile à la fabrique d'attendre que des menues réparations se transformeront en grosses réparations afin que la commune puisse intervenir¹²³. Le coût sera proportionnellement plus élevé que par le passé.

61. Dispositions plutôt procédurales proposées à l'abrogation. Ces articles sont plutôt de nature technique et déterminent les relations procédurales entre fabrique et d'autres autorités dont principalement les communes. Le SYFEL ne commente que deux des articles.

- Ad. Art. 93 du décret concerne en fait les deux obligations énumérées sous l'art. 92 que le projet de loi entend abroger. Il prévoit dans ce cas la procédure à suivre par la commune. Comme dans l'optique du SYFEL, il faut l'art. 92 en entier, le maintien de l'art. 93 s'impose également.
- Ad. Art. 96 du décret. Le projet de loi propose également d'abroger l'art. 96 de sorte que le mécanisme actuel de demander une réduction des dépenses du culte dont font partie les (grosses) réparations de l'édifice du culte n'existera plus. La commune devra directement intervenir à première demande de la fabrique pour prendre en charge ces réparations, puisque souvent les fabriques n'ont pas les moyens suffisants et cela d'autant plus que, grâce au projet de loi, elles auront définitivement plus de dépenses à leurs charges que de recettes. Le SYFEL propose de maintenir ce dispositif alors qu'il peut s'appliquer également au point 3° de l'art. 92. Une telle approche serait même logique dans le cadre du projet de loi.

¹²³ En France et malgré l'interdiction de subventionnement, les communes interviennent dans les frais de fonctionnement : L'Observatoire du patrimoine religieux reconnaît que « certains maires se montrent conciliants et partagent les frais de chauffage, car si cette dépense n'est pas assurée, la toiture tient moins bien ».

L'abrogation des presbytères (art. 44 et 92 sub 2°). Ad. Art. 1er sub. 3) du projet de loi

62. Pour le maintien de le l'art. 444 du décret. Jusqu'à présent, la mise à la disposition d'un presbytère pour le curé de la paroisse était une charge pour la commune. Les auteurs du projet de loi proposent d'abroger cette obligation sans justification objective. Ainsi en est-il de l'article final de cette section III des réparations à savoir l'article 44, qui serait à abrogé. Le SYFEL signale simplement que cette disposition met actuellement les charges locatives du presbytère sur le compte du curé qui n'y habite donc pas gratuitement comme certains l'affirment. En pratique, le bureau de la fabrique d'église et le secrétariat paroissial se trouvent également dans le presbytère de sorte que les frais sont, soit répartis entre les occupants, soit que la fabrique voire la commune prend en charge tout ou partie de ces frais. Cet article 44 du décret est donc utile pour la commune, même si l'obligation communale de mettre à la disposition du curé un logement disparaissait. Par ailleurs, en l'absence de disposition transitoire (voir plus loin), le curé pourra, le cas échéant, demeurer dans le presbytère désaffecté. Dans ce cas, l'utilité de cette disposition n'est pas à nier. La question se pose si le droit commun du contrat de bail pourrait s'appliquer dans une telle situation et si ce droit aurait la même pertinence?

63. L'importance d'un presbytère et des arguments pour maintenir ceux-ci. Ensuite il est proposé d'abroger l'art. 92 sub 2. du décret ¹²⁴ à savoir l'obligation de la commune de mettre un presbytère à la disposition du curé. Le SYFEL souligne qu'une paroisse n'existe pas sans église, ni presbytère. Ce dernier est comme l'église, un édifice cultuel, car l'un et l'autre sont affectés au culte sous la responsabilité du curé de la paroisse. De ce fait, le presbytère tout comme l'église est inaliénable et insaisissable car légalement affecté au culte. De plus le presbytère attenant à l'église en service fait partie comme l'église du domaine public communal. En conséquence, abroger cette obligation communale pose un certain nombre de problèmes que les auteurs n'ont même pas abordé. Au regard de l'évolution du nombre du clergé et des curés en particulier, la mise à la disposition d'un presbytère en bonne et due forme sera un atout important d'une commune qui souhaite encore un service religieux dans sa commune. Il y va de l'attractivité de la commune. En effet, il est parfois dans l'intérêt d'une commune dont les habitants souhaitent disposer d'office religieux et donc d'un curé de rendre ce poste plus attractif par rapport aux autres communes qui ne souhaitent plus offrir à l'avenir un tel logement. Il y aura certainement concurrence entre communes d'autant plus

¹²⁴ L'origine de cette disposition remonte au décret du 2 novembre 1789 relatif aux biens du clergé mis à la disposition de la Nation.

que la réduction drastique des vocations rendra la profession du ministre du culte moins attractive. Le gouvernement a d'ailleurs contribué à cet état de chose notamment en suspendant conventionnellement l'art. 106 de la constitution qui reprend l'art. 14 du Concordat. Du jamais vu notamment au regard précis de l'article 113 de la Constitution qui précise « *Aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue* »¹²⁵ et du droit international et de la règle universellement admise « *pacta sunt servanda* »¹²⁵ à l'égard du Concordat de 1801 toujours en vigueur¹²⁶.

63.1 Le dispositif relatif au presbytère est un peu plus complexe que ne suggère le projet de loi. La base de ce dispositif se retrouvait dans l'art. 29 de la loi organique annexée au Concordat de 1801 à savoir que les curés ont **l'obligation de résider dans leur paroisse**. En cas d'absence, l'art. 12 du décret du 17 novembre 1811 prescrit au maire de la commune où est située la paroisse de constater cette absence par un acte de notoriété afin que le curé soit remplacé. En effet, selon le législateur français de l'époque, le curé est chargé du service public du culte (nous nous trouvons dans le régime gallicane où l'Eglise est soumise à l'Etat (l'empereur). En conséquence de cette obligation, la commune doit mettre un presbytère à disposition du curé.

63.2 Le SYFEL rappelle ensuite **que l'art. 72 de la loi organique, qui est encore applicable**, dispose : « *Les presbytères et les jardins attens, non aliénés, seront rendus aux curés¹²⁷ et aux desservans¹²⁸ des succursales. A défaut de ces presbytères, les conseils généraux des communes sont autorisés à leur procurer un logement et un jardin.* » Comme cette obligation légale subsiste encore aujourd'hui, les dispositions afférentes du décret de 1809 qui ne sont qu'une exécution de cet article, devraient également être maintenues.

63.3 Le SYFEL rappelle également **l'alinéa 2 de l'art. 21 du décret impérial du 6 novembre 1813** sur la conservation et administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'empire¹²⁹. « *Les curés ne sont tenus, à l'égard du presbytère, qu'aux réparations locatives, les autres étant à la charge de la commune* ».

¹²⁵ Ce principe fut développé par des juristes et théologiens de l'école de Salamanca [*Escuela de Salamanca*] comme Suarez, de Vittoria, de Soto au XVII^e s. et repris aujourd'hui dans la Convention internationale sur les traités dite convention de Vienne du 23 mai 1969.

¹²⁶ Voir Etude juridique sur ce qui est communément appelé « le Régime concordataire » au Gr.-D de Lux. par le Prof. Jorg Gerkrat, de l'Uni Lux. 2009 commanditée par le DP.

¹²⁷ Et l'art. 11 de la loi précitée du 10.7.1998 a modifié les termes : curé = curés doyen.

¹²⁸ Voir idem. desservant = curé sans paroisse assignée.

¹²⁹ Bull. des Lois de l'Empire Français 180, N° 303 ; Recueil des lois de l'empire français, tome XVIII, 57^e vol. Bruxelles De Braeckener

63.4 Par ailleurs, en voulant abroger ce dispositif, on risque de se trouver en contradiction avec **l'art. 7 de l'annexe à la convention**, toujours en vigueur, entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et l'Archevêché de Luxembourg portant refixation des cadres du culte catholique (voir point 21.1 ci-avant). Cet article 7 dispose en son alinéa 2 : « *Les communes où résident les curés pourvoient au logement des curés conformément aux lois et règlements en vigueur* »¹³⁰. Comme une telle convention légalement approuvée par le législateur doit être respectée par les autorités concernées, on ne pourra rien entreprendre qui soit en conflit par rapport à ce dispositif sauf à dénoncer en bonne et due forme cette convention par le législateur.

63.5 Le SYFEL rappelle qu'en contrepartie du droit au logement, l'Etat a tenu compte lors de la fixation du montant des traitements des curés de cette prestation en nature. Exclure cet avantage en nature, devrait donc logiquement conduire à **réévaluer en conséquence le traitement des ministres du culte** prévu à l'art. 106 de la Constitution.

63.6 Le SYFEL rappelle également que l'art. 10 du décret de 1809 prévoit que **la réunion de la fabrique d'église a lieu dans le presbytère** à défaut d'autre localité appropriée – ce qui est souvent le cas - et le curé résident ne peut pas s'opposer à cette obligation de tenir les réunions des fabriques dans le presbytère. Cette réunion ne peut pas se faire ni à la mairie ni dans l'église sous peine de risque d'annulation. De ce, les archives de la fabrique s'y trouvent et il sera inopportun en ce moment, où toutes les communes souhaitent clarifier les propriétés des fabriques d'église, de clore les archives et de les déménager dans un autre lieu. Où ? Ce serait même contreproductif ¹³¹! Par ailleurs, le siège social de la paroisse et le secrétariat paroissial se trouvent également au presbytère et le curé faisant souvent en même temps secrétaire de la paroisse, ne pourra plus ce faire bénévolement à l'avenir. Or, si le presbytère venait à disparaître de l'obligation communale, la plupart des communes auront sur leur bras d'un côté un presbytère et d'un autre côté la demande des fabriques d'église et du secrétariat paroissial qui demandent à recevoir à égalité avec les autres associations un local pour installer leurs services resp. des aides ou subsides pour ce faire.

¹³⁰ 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. (Mém. A - 66 du 20 août 1998, p. 1318; doc. parl. 4374).

¹³¹ Voir circulaire n° 3255 datée du 24 avril 2015 de M. le Ministre de l'Intérieur aux administrations communales notamment son point 4.

63.7 Le projet de loi devrait également tenir compte d'autres dispositifs comme celui du culte protestant en respectant **le principe d'égalité**. En effet, le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples dispose en son article 1^{er} : « *Les communes où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique sont autorisées à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin* ». Il ne s'agit pas d'une obligation comme pour les curés mais une faculté pour la commune. Si donc l'obligation de mettre à disposition du curé une habitation devrait disparaître, il faut au moins que la commune soit autorisée à mettre un logement volontairement à disposition du curé.

64. Problèmes à résoudre. Le SYFEL propose de maintenir l'obligation de mettre à la disposition du ministre du culte un presbytère mais de redresser un problème actuel en cas où plusieurs communes sont concernées. Lorsqu'il existe une unité pastorale couvrant plusieurs communes avec un ministre du culte qui occupe qu'un presbytère, les autres communes peuvent donc partiellement ou totalement disposer de leur presbytère et la commune de résidence du curé prend actuellement exclusivement à charge ces frais. Le SYFEL propose à l'instar de l'arrêté royal de 1845 précité¹³² d'établir un mécanisme de contribution de toutes les communes aux frais du presbytère occupé par le ministre du culte.

65. Conclusions partielles. Pour le SYFEL, il n'est ni dans l'intérêt de la commune, ni dans l'intérêt d'un curé, ni même dans l'intérêt de la fabrique d'abroger ce dispositif qui devra être maintenu. Il est dans l'intérêt général de maintenir ces dispositions du moins aussi longtemps que fonctionnent les fabriques, quitte à moderniser et à préciser le contour de l'obligation communale et de l'obligation de la fabrique pour le maintien de l'édifice du culte.

66. Absence de mesures transitoires. Le présent projet de loi ne comporte pas de mesures transitoires de sorte que le projet une fois adopté, il rentre légalement en vigueur trois jours après la publication au mémorial. Or, une telle législation aura des conséquences importantes d'abord sur les finances des fabriques, les engagements des communes à l'égard des fabriques et sur la planification budgétaire pluriannuelle. Le SYFEL pose la question de la responsabilité de l'Etat législateur dans ce cas et du respect des situations acquises.

¹³² § 41.3 in fine.

Le projet aura également des conséquences graves sur des personnes physiques puisque la question se pose quid du logement occupé actuellement par un curé ? Faut-il que la fabrique d'église prenne en charge un logement curial ? Est-ce que la commune peut mettre le curé sur le carreau sans autre forme de procédure après adoption de ce projet puisque le presbytère est abrogé ? Ou bien, le curé peut-il avoir un sursis comme dans la législation sur le bail à loyer. Est-ce alors un logement de service communal ? Beaucoup de questions sans réponse.

Le SYFEL constate encore une fois que le projet est un bricolage au découpage intempestif dans un système assez cohérent ouvrant de nombreuses questions sans fournir de réponse. N'est-ce pas justement au législateur d'éviter les conflits et litiges ?

VI. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

67. Le SYFEL constate que le projet de loi sous avis concerne exclusivement la religion catholique et touche surtout les catholiques du pays. Il touche par là même à la liberté de religion, liberté fondamentale dans une société démocratique et dans un Etat de droit. Le SYFEL constate que sous le manteau de la neutralité, l'Etat intervient en matière religieuse d'une façon jamais vu au Luxembourg, qui se démarque ainsi de tous les autres Etats de l'Union européenne.

En effet, depuis plus de 200 ans, les fabriques d'église fonctionnent sans difficultés et contribuent ensemble avec les communes à entretenir les églises dans notre pays. Le présent projet de loi tranche dans la législation sur les fabriques d'église (décret de 1809) en abrogeant un certain nombre de dispositions financières à charge des communes, sans aucune précision, ni cohérence. Le projet de loi ne justifie, ni dans son exposé, ni dans ses commentaires le pourquoi de ces mesures qu'il se propose d'entreprendre actuellement à la veille de la roadmap gouvernemental d'abroger les fabriques. Le SYFEL souligne qu'aucune des 285 les fabriques d'église au Luxembourg n'a été consultée par le Gouvernement qui refuse tout dialogue avec les concernées.

Malgré l'incidence sur les finances des fabriques et des communes, le projet de loi ne comprend aucun montant et aucun commentaire sur les implications financières pour les entités concernées. Le SYFEL doit cependant constater que le Gouvernement publie des chiffres sur les finances des fabriques qui sont tronqués. Le SYFEL est indigné et s'oppose à cette campagne de désinformation, qui comme la feuille de route gouvernementale, génère de graves dommages aux recettes de fabriques.

Le SYFEL et ses membres insistent non pour une abrogation mais pour une modernisation de la législation sur les fabriques d'église à l'instar de législation des pays voisins. Plus particulièrement, le présent projet de loi entend interdire *de facto* aux communes de financer, de quelque façon que ce soit, volontairement ou obligatoirement, les fabriques d'église, sous réserve de « grosses réparations » aux églises. Or, les églises en service du culte font partie du domaine public communal. La fabrique d'église a l'obligation légale exclusive de l'entretien et du maintien de ce lieu de culte et elle est un interface nécessaire entre commune et église.

On ne saurait donc nullement décharger la commune de contribuer subsidiairement au financement de l'église car d'une part le bourgmestre fait d'office partie du Conseil de la fabrique et, d'autre part, la commune exerce une tutelle sur certains actes de la fabrique et finalement certaines églises pour lesquelles les fabriques interviennent dans le cadre de leur mission appartiennent de toute façon en pleine propriété aux communes. Il serait dès lors illogique et injuste de les décharger de toute intervention financière, hormis pour les grosses réparations, et de charger les fabriques sans contrepartie.

Le SYFEL souligne que les fabriques fonctionnent bénévolement (hormis les membres de droit), et contribuent, grâce à leur gestion, à soutenir les édifices culturels, et réduisent ainsi l'intervention des finances publiques. Il n'existe aucune entité comparable aux fabriques qui finance autant par ses propres moyens des bâtiments dans l'intérêt général, grâce notamment aux dons et legs des paroissiens. Il convient par ailleurs de rappeler que la fabrique d'église possède la personnalité de droit public et le législateur ne saurait pas maintenir d'un côté les obligations légales de la fabrique et de l'autre côté réduire les recettes de sorte que l'équilibre budgétaire de certaines fabriques sera gravement atteint. L'Etat a une obligation de diligence et de sollicitude par rapport à une personne morale de droit public et ne saurait réduire ses recettes financières de telle sorte que cette entité ne peut plus faire face à ses dépenses courantes, résultant de ses obligations légales, et sera ainsi empêchée d'exercer correctement sa mission légale. Le SYFEL voit dans ce projet de loi un « leurre » pour les communes et ne les « libèrent » pas de leur contribution mais augmentera leur participation à l'avenir en fonction de la disparition des fabriques d'église qui ne pourront plus contribuer et prendre en charge les églises.

L'abrogation des presbytères entraînera de graves perturbations pour nombre de fabriques qui tiennent réunion au presbytère et y gardent également leurs archives. Les communes seront sollicitées pour mettre à la disposition de la fabrique des localités appropriées afin qu'elle puisse assurer sa mission légale. En plus, le SYFEL s'interroge sur le statut des ministres du culte ou autres occupants religieux d'un presbytère avec l'adoption du présent projet ? Seront-ils mis sur le carreau au lendemain de l'application de la loi alors qu'aucune mesure transitoire n'est prévue?

L'absence de mesures transitoires dans un tel projet ayant des implications financières fortes sur les fabriques d'église mais également sur les ministres du culte quant au presbytère est

tout à fait inapproprié, disproportionné et anormale. Le SYFEL doit présumer, au regard de cette absence de mesures transitoires, que ce projet révèle l'esprit des auteurs de ce projet de loi qui peut être jugé comme étant discriminatoire par rapport aux catholiques puisqu'aucun élément objectif sinon de pure idéologie a présidé au chevet de cet projet de loi. Le SYFEL se doit dès lors de constater que ce projet de loi n'est ni dans l'intérêt des paroissiens, ni des communes, ni des fabriques, ni de l'intérêt général et ouvre de nouvelles questions dont aucune réponse n'est fournie par les auteurs du projet.

Pour toutes ces raisons et bien d'autres exposées en détail dans l'avis formulé par le SYFEL au sujet du projet de loi n°6824 en question, notamment du non-respect du principe d'égalité, des discriminations sous-jacentes des catholiques et de la violation de la neutralité étatique notamment en matière de liberté institutionnelle de la religion, **le SYFEL et ses membres s'opposent formellement au présent projet de loi.**

Heffingen, le 15 août 2015, jour de l'assomption de la Vierge-Marie