



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 24 juillet 2017

Ordre du jour :

7037

Projet de loi

- 1) portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique,
 - 2) modifiant
 - a) l'article 112 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,
 - b) l'article 30ter de la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
 - c) l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et
 - 3) abrogeant
 - a) l'article 76 de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes,
 - b) le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples,
 - c) le décret du 18 mai 1806 concernant le service dans les églises et les convois funèbres,
 - d) le décret du 30 septembre 1807 qui augmente le nombre des succursales,
 - e) le décret modifié du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen

Échanges de vues retenus dans les conclusions de la réunion jointe de la Commission des Pétitions et de la Commission des Affaires intérieures du 23 janvier 2017:

- de 14:00 à 14:45 avec des représentants du SYFEL;

- de 14:45 à 15:30 avec des représentants de l'Archevêché

*

Présents :

Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Emile Eicher), M. Fränk Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

Syndicat des Fabriques d'Église du Luxembourg a.s.b.l. (SYFEL) :

M. Marc Linden, Vice-Président, M. Patrick Ries, Membre, Me Jean-Marie Bauler

Archevêché :

M. Leo Wagener, Vicaire général de l'Archidiocèse de Luxembourg, M. Bob Wampach, Commissaire des Fabriques d'Église, M. Marc Wagener, Économiste général de l'Archidiocèse, M. Jean-Louis Hencks, Service juridique

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Marc Lies

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

Monsieur le Président rappelle que le 23 janvier 2017 avait lieu une réunion jointe de la présente commission avec la Commission des Pétitions, dont l'objet était un débat public au sujet de la pétition 715 – Erhalt und Modernisierung der Kirchenfabriken. En conclusion du débat, les deux commissions avaient décidé d'attendre l'avis du Conseil d'État relatif au projet de loi 7037 et d'inviter successivement des représentants du SYFEL et de l'Archevêché pour se faire exposer leurs propositions. La présente commission a convoqué la réunion de ce jour dans ce contexte et en a informé Monsieur le Ministre qui avait déjà assisté à la prédite réunion jointe.

La présence de Monsieur le Ministre, accompagné de deux fonctionnaires, frappe d'étonnement plusieurs députés, puisqu'elle n'est pas usuelle, lorsqu'une commission parlementaire invite des acteurs externes à un échange de vues, et ce d'autant plus que Monsieur le Ministre n'était jusqu'à présent pas disposé à recevoir lui-même le SYFEL.

Selon Monsieur le Président, la présence de Monsieur le Ministre est une suite logique de la réunion jointe mentionnée. Tout en étant conscient de la particularité procédurale de la Commission des Pétitions, l'orateur fait observer que, bien qu'il fût retenu de recevoir les invités de la réunion du 23 janvier 2017 dans le cadre d'une autre réunion jointe, la présente commission s'en est chargée seule en tant que commission compétente pour le projet de loi 7037. Il convient dès lors de réfléchir à saisir la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés de la question de savoir comment traiter au niveau procédural les conclusions tirées à l'issue d'une réunion jointe d'une commission avec la Commission des Pétitions.

Une députée salue l'intérêt de Monsieur le Ministre pour le SYFEL, mais insiste pour connaître la raison de sa présence, alors qu'il a toujours déclaré que son interlocuteur dans le dossier 7037 ne serait pas le syndicat, mais l'Archevêché.

Un autre député poursuit en soulignant que la procédure ordinaire consiste à entendre les acteurs invités par une commission parlementaire à l'exclusion de représentants gouvernementaux, tels les dossiers en matière de justice ou des finances.

Monsieur le Ministre explique qu'à ses yeux, la politesse exige sa présence. Il tient à préciser qu'il n'insiste pas pour assister à la réunion, si la commission ne le souhaite pas.

Un membre de la commission se prononce pour la présence ministérielle, la commission pouvant à tout moment néanmoins décider de poursuivre l'échange de vues sans Monsieur le Ministre.

Sur proposition d'un autre membre de la commission, celle-ci procède au vote sur la présence, lequel aboutit au résultat suivant : 6 voix pour, 4 voix contre. Toutefois, Monsieur

le Ministre considère cette manière de procéder comme malencontreuse et, ne voulant pas s'imposer, renonce à assister à la réunion.

*

Échange de vues avec des représentants du SYFEL

Avant d'exposer la position du SYFEL, ses représentants remercient la commission pour l'invitation et indiquent ne pas pouvoir entrer en détail sur l'avis très récent du Conseil d'État, dont l'analyse nécessite plus de temps. Dès lors, le SYFEL se limite pour l'instant aux trois points cruciaux suivants : le volet constitutionnel, le Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique (« le Fonds ») et le financement des cultes par les communes.

Volet constitutionnel

Pour le SYFEL, l'avis du Conseil d'État soulève plus de questions qu'il ne donne de réponses. Par ailleurs, un certain malaise se fait remarquer. En effet, le projet de loi prévoit une gestion en vertu du droit privé, alors que l'approche du Conseil d'État¹ se fonde sur le droit public.

S'agissant de l'article 7, paragraphe 1^{er}, qui exclut le cofinancement du Fonds par les communes, le Conseil d'État indique qu'« une convention conclue entre le Gouvernement et l'Archevêché² ne saurait en aucune manière lier le législateur ni restreindre sa liberté dans un État placé sous le régime de la démocratie parlementaire », en rappelant l'article 50 de la Constitution, selon lequel les députés « ...ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché ». Ceci est étonnant en considérant l'exposé des motifs du projet de loi, de même que certains articles qui se fondent sur ladite convention, le Conseil d'État restant muet à ce sujet. Ladite convention est illégale à plusieurs égards, et en particulier par rapport à l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal, lequel dispose dans son article 8, dernier alinéa, que « Les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil. ». Or, bien qu'une telle délibération ait été demandée depuis décembre 2016 par plusieurs voies (recours judiciaire, exploit d'huissier de justice, courrier adressé aux avocats de l'État), cette demande du SYFEL est restée sans réponse.

Un autre problème juridique concerne le Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801) qui a décidé la création des fabriques d'église. Ce concordat est toujours en cours de validité. De même, l'expropriation continue à poser problème, comme l'a notamment souligné le juriste belge Francis Delpérée. Pour le Conseil d'État, raisonnant en termes de droit public et considérant que le Fonds constitue une personne morale de droit public *sui generis*, il y aurait transfert de propriété ou de service public. Or, tel n'est pas le cas, puisque la reprise par le Fonds du patrimoine des fabriques d'église est une expropriation et par là contraire à l'article 16 de la Constitution et au Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ces dispositions étant d'interprétation stricte.

Le Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique

Le SYFEL critique l'absence de sécurité juridique concernant le contrôle du Fonds. Il est prévu que ce contrôle sera exercé par l'Archevêché, mais aucune garantie n'est prévue pour empêcher qu'un futur gouvernement ne place le Fonds sous contrôle étatique.

¹ Avis majoritaire du 14 juillet 2017, doc. parl. 7037⁴

² Convention signée entre l'État et l'Archevêché en date du 26 janvier 2015 (Convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg)

L'article 1^{er}, alinéa 2 du projet de loi parle de tutelle (de l'Archevêché), terme que le Conseil d'État propose de remplacer par celui de « contrôle ». L'article 5 est relatif à l'organisation et au fonctionnement du Fonds et attribue des pouvoirs considérables à l'Archevêché. De l'avis du SYFEL, la procédure retenue n'est pas démocratique, un fait qui se trouve aggravé par les statuts constitutifs du Fonds³, selon lesquels la nomination des membres du conseil d'administration relève non pas de l'Archevêché, mais de l'Archevêque. La mise en œuvre d'un Fonds tel qu'il est prévu représente une régression à l'ère pré-napoléonienne, précisément à l'absolutisme. C'est pourquoi le SYFEL plaide, pour le cas où un Fonds devait être institué, pour des moyens législatifs permettant un contrôle démocratique à la base, au lieu de laisser le contrôle à une seule personne ou institution.

Le financement des cultes par les communes

L'article 107 de la Constitution dispose dans son paragraphe 1^{er} que « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. ». Le Luxembourg a par ailleurs approuvé la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985.⁴ Il appartient à chaque commune de régler tout ce qui est dans l'intérêt public communal, ce que souligne aussi le Conseil d'État dans son avis à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1^{er} : « Ainsi, la commune a vocation à intervenir sur le fondement de l'intérêt communal, dans toutes les affaires qui la concernent, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence. Les affaires de la commune ne correspondent pas à des domaines d'activité déterminés, mais elles se caractérisent par le but d'intérêt public communal que le conseil communal poursuit en décidant d'intervenir, et qui comporte outre le nécessaire, également l'utile et l'agréable de la collectivité publique locale concernée et constitue une notion de fait par essence évolutive. ».

Cela signifie que la commune peut accorder des subventions partout où elle estime qu'il y a intérêt public communal. S'agissant de l'article 7, paragraphe 1^{er} du projet de loi, lequel exclut notamment « un cofinancement des activités du Fonds par les communes », le Conseil d'État exprime une opposition formelle. Il est d'avis que « les communes peuvent cependant avoir un intérêt à la conservation et à la préservation du bon entretien, et même à l'embellissement des édifices religieux existant sur leurs territoires. Les édifices religieux sont en effet souvent des bâtiments emblématiques contribuant à l'attractivité des localités dont elles constituent une partie importante du patrimoine culturel et historique. L'intérêt communal à préserver les édifices religieux existait également dans le passé où de nombreuses communes ont contribué volontairement à la conservation et à l'embellissement de ces édifices, dans une mesure excédant largement le cadre des obligations mises à leur charge par le décret précité de 1809, indépendamment du statut de propriété des édifices.

Le Conseil d'État estime dans ces circonstances que l'interdiction de toute subvention financière au profit d'un édifice, du seul fait qu'il sert à l'exercice d'un culte, est de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi. Un règlement communal qui, d'une manière générale, permet de subventionner, dans l'intérêt de leur préservation, voire de l'embellissement des localités, des travaux à des édifices appartenant à des propriétaires privés, personnes physiques et morales, doit également rester d'application aux édifices religieux. En l'absence d'ajout dans le texte, le libellé, excluant sans nuances ou réserve le Fonds des subventions éventuellement accordées à tous les propriétaires se trouvant dans une situation comparable, viole l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution. ».

³ Tels qu'élaborés sous forme d'un premier document de travail datant du 18 janvier 2017

⁴ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985

En vertu de l'article 19, paragraphe 1^{er} : « Les communes ne supportent d'autres charges en relation avec l'exercice des cultes que celles qui sont susceptibles de résulter de l'application des articles 7, paragraphe 1^{er}, (...) ».

Le Conseil d'État constate que « Le libellé de l'article interdit dès lors de manière générale aux communes toute charge en relation avec l'exercice des cultes, c'est-à-dire en relation avec tous les cultes. Les exceptions auxquelles il est renvoyé concernent exclusivement les relations futures entre les communes et le Fonds de gestion du culte catholique. ». Cette disposition est formulée de manière vague, de sorte qu'elle donne lieu à une série de questions, également de la part du Conseil d'État, qui « note que l'intitulé et l'exposé des motifs du projet de loi sous revue ne visent que le culte catholique, mis à part l'abrogation du décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Les objectifs du projet de loi sous avis énoncés dans l'exposé des motifs passent sous silence l'interdiction générale imposée aux communes qui est pourtant loin d'être anodine. Le commentaire de l'article sous avis ne fournit également aucune explication par rapport à cette disposition. ». En l'absence d'une définition légale du terme « culte » et de la notion d'« exercice des cultes », « il faut admettre que le terme [« culte »] est synonyme de « communauté religieuse » ».

Le Conseil d'État poursuit en affirmant qu'« Il sera par ailleurs souvent délicat de faire la distinction entre une association culturelle et une initiative culturelle, ce d'autant plus que de nombreuses associations culturelles sont liées directement ou de manière plus discrète à des communautés religieuses. ». Le SYFEL mentionne comme exemple la procession dansante d'Echternach qui est financée par le Willibrordus-Bauverein. Une lecture restrictive de l'article 19, paragraphe 1^{er} interdirait à la Ville d'Echternach de subventionner cette association qui fait partie du culte, malgré le fait que la procession constitue par ailleurs un événement culturel, touristique, folklorique et traditionnel dans l'intérêt de la commune.

Selon le Conseil d'État, « l'interdiction générale de tout financement d'un culte par une commune, y compris celle du culte catholique, n'est pas de nature à constituer une violation du principe d'égalité devant la loi consacrée par l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er}, de la Constitution ». En outre, alors qu'il constate une violation du principe de l'autonomie communale à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1^{er}, il reste muet à ce sujet pour ce qui est de l'article 19.

Le SYFEL est cependant d'avis qu'une commune peut avoir intérêt à subventionner une association, qu'elle soit religieuse ou laïque. Une association ne doit pas non plus être traitée moins avantageusement pour l'unique raison d'être religieuse. Se pose aussi la question de savoir qui établit la distinction entre associations religieuses et non religieuses, donc qui détermine quelles associations peuvent obtenir un subside, de même ce qu'il faut entendre par aides directes et aides indirectes.

Aussi le SYFEL met-il l'accent sur l'engagement bénévole en rappelant la thèse du juriste allemand Ernst-Wolfgang Böckenförde, selon laquelle « L'État libéral sécularisé vit de présupposés qu'il n'est pas en mesure de garantir. ».

Le SYFEL demande la suppression de l'article 19 du projet de loi qu'il considère comme une dévalorisation de l'engagement de gens croyants. Cette disposition viole l'article 10*bis*, paragraphe 1^{er} de la Constitution, selon lequel « Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. ». Elle viole en outre le principe de l'autonomie locale, une commune décidant elle-même ce qui est dans son intérêt. Le SYFEL s'étonne aussi de la conception de démocratie, se traduisant par l'insertion « en cachette » d'une disposition d'une telle envergure dans un texte de loi sans rapport avec elle. En effet, cette disposition ne concerne pas les fabriques d'église, mais les associations de scoutisme, des enfants de chœur, des chœurs paroissiaux, des amis de l'orgue, les sociétés musicales, etc..

Le SYFEL tire les conclusions suivantes d'une première analyse des avis du Conseil d'État :

1) La légalité de la convention du 26 janvier 2015 reste à démontrer. Alors que 17 des 23 articles du projet de loi se réfèrent dans l'exposé des motifs à la convention, le Conseil d'État s'abstient d'une analyse en profondeur de celle-ci.

2) Des doutes subsistent au sujet de ce que le Conseil d'État désigne par « transfert ». La reprise du patrimoine des fabriques d'église par le Fonds reste une expropriation et le SYFEL se réserve d'entreprendre des démarches juridiques.

3) Au lieu de conférer à l'Église (Archevêché) des compétences menant à une structure quasi absolutiste, ce qui est d'autant plus étonnant de la part d'une majorité politique rouge-bleu-vert, il convient de veiller à une démocratisation correspondant à l'esprit du 21^e siècle.

4) Les notions de « culte » et de « culture » ne peuvent être dissociées dans ce contexte. Il est très délicat, voire dangereux, d'adopter comme intitulé du projet de loi le libellé indiqué par le Conseil d'État, commençant par « 1) portant interdiction du financement des cultes pour les communes ; ».

Le SYFEL constate que :

- 95% des fabriques d'église se sont prononcés explicitement contre leur abolition ;
- presque 12 000 personnes ont signé la pétition 715 et se sont prononcées pour une réforme et une modernisation des fabriques d'église ;
- un accord a été trouvé en mars 2017 entre le SYFEL et l'Archevêché, le ministre ayant d'abord annoncé son consentement, mais abandonné par la suite, de sorte que l'Archevêché s'est retiré à son tour ;
- l'intérêt général fait défaut dans l'abolition des fabriques d'église, de sorte que la création d'une fabrique d'église unique géante, placée sous le contrôle de l'Archevêché, n'est pas justifiée. Dans son opinion dissidente, le Conseil d'État souligne que le transfert de propriété doit avoir lieu dans l'intérêt général.

Le SYFEL revient à l'accord de mars 2017 qui représente toujours une alternative permettant de réaliser, dans le dialogue, les objectifs gouvernementaux que sont la clarification du statut de propriété des édifices religieux, la transparence du financement, la séparation du financement, la modernisation des fabriques d'église, le tout sans violation aucune ni de la Constitution, ni du Concordat de 1801, ni du droit canonique, ni des textes législatifs.

Discussion

De la discussion subséquente, il convient de retenir les éléments suivants :

- En réponse à une demande relative à la forme des fabriques d'église, il est renvoyé à l'avis du Conseil d'État, lequel considère les fabriques d'église comme des établissements publics *sui generis* « disposant d'un patrimoine propre, dont l'origine ne se trouve pas dans une dotation étatique ou communale, mais dans la restitution, à la suite du Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801), de certaines propriétés immobilières confisquées par l'État français pendant la Révolution, ainsi que dans des libéralités faites en leur faveur par les fidèles ».

- En revenant à l'exemple de la procession dansante d'Echternach donné par le SYFEL dans le contexte de l'article 19 du projet de loi, un député regrette le départ de Monsieur le Ministre qui aurait pu expliciter la notion d'« exercice des cultes ».

D'autres députés voient également un besoin de clarification, en particulier à l'égard du principe constitutionnel d'égalité devant la loi, les communes devant exactement savoir au financement de quelles activités elles peuvent contribuer.

- Une commune qui est propriétaire d'un édifice religieux peut en disposer comme pour tout autre bien de son patrimoine.

- S'agissant de l'expropriation, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est stricte, en ce que la Cour vérifie exactement le droit de propriété individuel.

- Une députée considère le fait qu'une commune peut subventionner des travaux à des édifices religieux « dans l'intérêt de leur préservation, voire de l'embellissement des localités », tel que l'a retenu le Conseil d'État, comme une grande ouverture. Rappelant que la commune octroie des aides directes et des aides indirectes, l'oratrice se montre convaincue que de nombreuses situations seront réglées sur base des expériences et de la raison.

Cette vue n'est pas partagée par tous les députés, puisque l'article 19 actuel ne permet pas de telles contributions financières et que les décisions prises dans ce contexte doivent être conformes à la loi.

Un député rend attentif à la spécificité d'une partie du patrimoine des fabriques d'église, provenant de fondations qui doivent utiliser leurs moyens en respectant des obligations précises. L'orateur voit dès lors d'un œil critique la reprise de l'universalité de ce patrimoine par le Fonds.

- Comme une commune peut décider librement de l'octroi de ses subsides et peut même subventionner des personnes privées, par exemple dans le domaine sportif, elle doit pouvoir faire de même pour des structures du domaine religieux.

- À une question afférente, les représentants du SYFEL expliquent que depuis le Concile œcuménique Vatican II, le pouvoir n'est plus concentré de façon aussi stricte entre les mains d'une personne aux différents niveaux hiérarchiques de l'Église catholique, même si le Pape a toujours le dernier mot en cas de doute. Cette démocratisation remonte d'ailleurs déjà à Napoléon Bonaparte qui aspirait à mettre fin à la puissance du clergé.

Pour le SYFEL, un système plus démocratique que celui projeté, mais conforme au droit canonique, consisterait à élire un organe qui serait approuvé par l'Archevêque. Le Fonds serait placé sous le contrôle de cet organe.

La commission remercie les invités pour leurs explications.

Échange de vues avec des représentants de l'Archevêché

Après un bref rappel par Monsieur le Président du contexte de l'échange de vues, Monsieur le Vicaire général indique que le projet de loi s'entend comme mise en pratique de la convention du 26 janvier 2015 signée par le ministre de l'Intérieur et l'Archevêché. Comme il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi, il est prévu en troisième et dernière étape - la deuxième ayant été le projet de loi 6824 devenu la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises – « de régler les modalités légales de la mise en œuvre » de la convention, objet du présent projet de loi.

Ladite convention représente un accord politique conclu par l'Archevêché et le gouvernement. Le texte est concis, puisqu'il ne pouvait pas déjà au moment de la conclusion être tenu compte de tous les aspects juridiques et pratiques. Pour cette raison, certaines

dispositions du projet de loi ne se retrouvent pas de manière aussi précise dans la convention. Il en va ainsi du *modus operandi* en matière de désaffectation d'une église communale (article 12), des dispositions relatives à l'utilisation d'un édifice religieux pour l'exercice du culte catholique ou encore de l'élaboration de l'annexe III au projet de loi.

Le projet de loi est l'aboutissement de longues discussions menées entre l'Archevêché et le ministère de l'Intérieur. Le compromis trouvé ne saurait cependant donner entière satisfaction ni à l'une, ni à l'autre partie.

Pour l'Archevêché, dont les représentants avaient encore le matin même un échange de vues avec le ministre, la situation, telle qu'elle se présente actuellement, donne lieu aux constats et interrogations suivants :

- Il importe pour l'Archevêché d'avoir la certitude de disposer de suffisamment d'édifices religieux pour tenir compte de la situation pastorale. Le chiffre d'édifices religieux repris par le Fonds s'élève pour le moment à 48 et pourrait augmenter de 100 au cas où il n'y aurait plus de changement concernant le statut de propriété. De tels changements sont cependant possibles, puisque Monsieur le Ministre envisage de rencontrer les communes qui n'ont jusqu'à présent pas présenté de titre de propriété ou conclu de convention avec la fabrique d'église.

L'accomplissement de la mission pastorale est assuré par l'annexe III qui énumère les édifices religieux appartenant à une commune, mais indispensables pour la mission pastorale de l'Archevêché. La désaffectation d'un tel édifice nécessite l'accord de celui-ci.

L'Archevêché déplore que des incertitudes relatives au statut de propriété subsistent encore un an après le dépôt du projet de loi et six mois après que le fonctionnement du Fonds a été rendu public⁵. Ces incertitudes s'expliquent en partie par le fait que le dossier est politisé au niveau local aux dépens de l'Église et des édifices religieux.

Monsieur le Vicaire général fait appel aux membres de tous les partis politiques et des conseils des fabriques d'église d'aborder la question du statut de propriété des édifices religieux de manière objective, sans préjugés et en dehors de toute considération idéologique. Près de 200 conventions ont ainsi pu être conclues, lesquelles ont permis de trouver des solutions offrant une perspective d'avenir axée sur la pratique.

- Il convient de veiller à ce que le Fonds soit en mesure de financer l'entretien des édifices religieux dont il est propriétaire, de même que l'utilisation de ceux qui sont mis par les communes à sa disposition pour l'exercice du culte. L'ouverture par le Conseil d'État, à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1^{er}, du subventionnement au profit du Fonds, qui doit bénéficier de subventions communales comme tout autre propriétaire d'immeubles, ne va toutefois pas assez loin : elle dépend d'abord de l'existence d'un tel règlement communal permettant « de subventionner, dans l'intérêt de leur préservation, voire de l'embellissement des localités, des travaux à des édifices appartenant à des propriétaires privés, personnes physiques et morales », ensuite de la formulation de ce règlement et de sa mise en pratique. Pour ces raisons, l'Archevêché se rallie au Conseil d'État qui « pourrait encore s'accommoder d'un système permettant aux communes, si elles le souhaitent, d'accorder des subventions en relation avec les édifices religieux situés sur leur territoire. Cette faculté pourrait être assortie d'un cadre strict, par exemple en exigeant une convention à conclure entre la commune concernée et le Fonds qui précise les travaux à bénéficier de la subvention en limitant éventuellement le montant du subventionnement à une quote-part maximale du coût total de la dépense à subventionner et en réglementant les modalités

⁵ Statuts constitutifs, document de travail du 18 janvier 2017 (cf. supra)

d'octroi et de liquidation de la subvention ainsi que le contrôle de l'affectation conforme de celle-ci. ».

Monsieur le Ministre a fait comprendre au cours de l'échange de vues avec l'Archevêché qu'il n'envisage pas de reprendre cette proposition, ce que l'Archevêché regrette fortement, alors que ce système aurait pu apaiser les esprits de part et d'autre.

L'Archevêché est d'avis qu'une interdiction stricte d'un cofinancement du Fonds par les communes ne profite à personne. Il souligne l'intérêt qu'ont aussi les communes à ce que les églises soient en bon état. Dans son avis du 14 novembre 2016, le SYVICOL déclare à l'endroit de l'article 7 que « Les objectifs du Fonds divergent ainsi de ceux des communes, qui, pour préserver l'attractivité de leurs localités, ont intérêt à ce que les bâtiments emblématiques soient maintenus dans un bon état d'entretien extérieur.

Le pouvoir d'accorder des subventions notamment pour la conservation et l'entretien extérieur des bâtiments constitue un outil précieux pour, en cas de besoin, encourager et influencer l'exécution de travaux de rénovation. En interdisant tout cofinancement des activités du Fonds, le projet de loi privera les communes de ce moyen d'action. ».

Les églises et autres bâtiments religieux se trouvent en général à des emplacements exposés à la vue. Ils font partie du patrimoine des localités et constituent une immense mémoire de notre histoire et de notre culture, et méritent d'être défendus.

- L'interdiction du cofinancement ne concerne pas seulement le Fonds, mais par le biais de l'article 19 aussi tous les autres cultes. Se pose la question de savoir pour quelle raison une telle disposition figure dans un projet de loi qui concerne pratiquement dans son entièreté le culte catholique, si ce n'est celle de ne pas s'exposer au reproche de discrimination du culte catholique. Or, aucun membre du Gouvernement, que ce soit le ministre de l'Intérieur ou le ministre des Cultes, n'a à aucun moment informé ni convoqué les représentants du culte catholique à ce sujet, ce qui a suscité l'incompréhension totale et un fort mécontentement des représentants des autres cultes, exprimant leur « plus grand mécontentement » et se montrant « violemment outragés et choqués ». La disposition en question qui vise le Fonds est ressentie également comme une punition des autres cultes. Monsieur le Vicaire général tient à attirer l'attention des députés sur ces faits, tant en sa qualité de représentant de l'Église catholique, laquelle entretient de bonnes relations avec les autres cultes, qu'en tant que mandataire du Conseil des cultes conventionnés.

L'article 19 ne fait l'objet ni de la convention de 2015 signée avec l'Église catholique ni d'un accord avec les autres cultes. Sa formulation est ambiguë, la signification de la notion d'« exercice des cultes » n'est pas claire, de même que son champ d'application. Le libellé a d'ailleurs aussi amené le Conseil d'État à soulever plusieurs questions. L'Archevêché est d'avis que l'article 19 n'a pas sa place dans le projet de loi sous rubrique. Une telle disposition devrait être discutée avec les concernés, pour ce qui est de sa forme et de son contenu.

- L'Archevêché partage la vue de Monsieur le Ministre que le remplacement des 285 fabriques d'église par un fonds organisé de manière décentralisée ne constitue pas une expropriation. Il salue la position claire du Conseil d'État sur ce point. Le Fonds continue les missions des fabriques d'église, dont l'affectation du patrimoine reste inchangée, de même que l'administration sous la tutelle de l'Archevêché.

Pour l'Archevêché, la convention de 2015, dont l'objet est la création du Fonds et l'abolition des fabriques d'église, correspond à l'esprit de l'article 22 de la Constitution⁶ et l'absorption du patrimoine des fabriques d'église par le Fonds ne représente pas d'expropriation.

⁶ Constitution, article 22 : « L'intervention de l'État dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs

En ce qui concerne la forme des fabriques d'église, il s'agit, selon l'analyse du Conseil d'État, d'établissements publics, non « au sens de l'actuel article 108*bis* de la Constitution, étant donné que cette disposition constitutionnelle n'existait pas encore ni à l'époque du décret impérial précité de 1809 ni à l'époque de la jurisprudence citée par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2015. Il s'agit d'établissements publics *sui generis*, disposant d'un patrimoine propre, dont l'origine ne se trouve pas dans une dotation étatique ou communale, mais dans la restitution, à la suite du Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801)⁷, de certaines propriétés immobilières confisquées par l'État français pendant la Révolution, ainsi que dans des libéralités faites en leur faveur par les fidèles. ».

L'Archevêché est soucieux de préserver le patrimoine des fabriques d'église (qui sera repris par le Fonds) qui est spécifique. Ce patrimoine n'appartient pas à l'Archevêché, mais aux fabriques d'église, et ne doit pas être perdu pour l'Église en raison d'une éventuelle intervention ultérieure de l'État, telle la suppression du Fonds et l'encaissement du patrimoine par l'État. Il n'y a pas de sécurité juridique à ce sujet, de sorte que l'Archevêché consultera les instances de l'Église catholique au Vatican. L'Archevêché aurait souhaité le maintien d'une disposition dans la future loi, aux termes de laquelle le Fonds aurait ses propres statuts. En effet, les statuts règlent en général le sort du patrimoine de l'entité après la disparition de celle-ci. La proposition de texte du Conseil d'État pour l'article 5, reprise par les amendements gouvernementaux du 16 août 2017, va à l'encontre de l'article 20, alinéa 7 de la Convention du 26 janvier 2015, en vertu duquel « Le Fonds organisera son fonctionnement librement. ». Le Conseil d'État remplace les statuts par un règlement interne à adopter par le conseil d'administration.

Une autre insécurité juridique est relative au procès intenté par le SYFEL. L'Archevêché se montre étonné que le Conseil d'État ne se soit pas exprimé.

Dans toutes ces circonstances, il serait opportun d'attendre la clarification des questions encore sans réponse avant de procéder au vote de la future loi.

En conclusion, l'Archevêché précise qu'il n'y a pas accord avec le ministre sur tous les points du projet de loi. Néanmoins, les représentants de l'Église catholique sont entrés en négociation, étant d'avis que c'est la seule voie pour éviter un « Kulturkampf », lequel serait une manière irresponsable de procéder.

Discussion

- De l'avis d'un député, l'ajout proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1^{er} permet d'apporter une solution à de nombreux cas. Tout en étant conscient de la préférence de l'Archevêché pour la proposition du Conseil d'État d'un système de conventions conclues entre les communes et le Fonds, pour la raison que l'Archevêché craint d'être tributaire de la formulation et de la mise en œuvre d'un règlement communal, l'orateur fait remarquer qu'une convention pourrait donner lieu aux mêmes craintes.

- Le groupe politique CSV préfère également la voie de la convention et a élaboré une proposition d'amendement afférente. En effet, un règlement communal peut faire l'objet de contestations devant les juridictions administratives. Par contre, une convention est conclue en application des principes de la liberté contractuelle et de l'autonomie communale et l'autorité de tutelle ne peut refuser l'approbation qu'en cas de violation de l'intérêt général communal, suivant la jurisprudence des juridictions administratives. La preuve d'une violation

supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Église avec l'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. »

⁷ Convention conclue entre le Gouvernement français et sa Sainteté Pie VII le 26 messidor an IX, publiée in « Code communal », *sub verbo* « Cultes », en annexe de la loi modifiée du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes.

de l'intérêt général communal s'avère en outre difficile à apporter contre une convention conclue par le conseil communal majoritaire, voire unanime. La commune bénéficie d'une plus grande flexibilité avec une convention.

- Suivant un autre membre de la commission, le règlement communal est le moyen préférable à l'égard du principe de l'égalité de traitement, l'égalité visée ici étant celle entre les cultes. Par contre, une convention ne lierait que le culte qui est partie contractante.

- L'article 19, paragraphe 1^{er} signifie que les frais de chauffage et d'électricité des églises appartenant aux communes sont à charge du Fonds, lequel en est le locataire.

- Une clarification s'impose quant à l'ajout proposé par le Conseil d'État à l'endroit de l'article 7, paragraphe 1^{er}. Le texte a le libellé suivant : « Toutefois, peuvent être accordées et acceptées par le Fonds des subventions versées aux propriétaires d'édifices érigés sur le territoire de la commune, en vue de la préservation ou de l'embellissement des édifices érigés sur le territoire communal. ». Se pose alors la question de savoir ce qui en est des constructions nouvelles d'édifices religieux.

- Dans la mesure du possible, les libéralités consenties aux fabriques d'église sont utilisées conformément à l'objet et aux conditions déterminés par le donneur. Il peut néanmoins être nécessaire de tenir compte de changements de la situation pastorale, notamment lorsqu'une église ne peut plus servir à l'exercice du culte. Les fonds seront alors utilisés à des fins aussi proches que possible de celles qui avaient été déterminées.

L'utilisation à des fins définies (« fonds grevés », « fonds dédiés ») est indépendante de l'existence du Fonds et ne peut être garantie qu'à travers des statuts. Le fait d'assimiler les fabriques d'église à des établissements publics, dont le fonctionnement est prescrit par une loi, soulève la question de savoir comment garantir encore une telle utilisation, pourtant essentielle.

La création d'une fondation comme solution intermédiaire, idée donnée par une députée, se heurte à l'article 35 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, qui dispose que : « La fondation ne peut posséder en propriété ou autrement que les immeubles nécessaires à l'accomplissement de sa mission. », sachant que le patrimoine des fabriques d'église est constitué en grande partie de biens immobiliers.

La commission constate qu'il subsiste un besoin d'examiner plus en détail la forme juridique à donner au Fonds.

L'échange de vues se termine par les remerciements de part et d'autre pour les interventions et suggestions.

Luxembourg, le 18 décembre 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures,
Claude Haagen