



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

Mission d'expertise relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg

- Présentation du rapport élaboré par le groupe d'experts

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Eugène Berger remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Claude Adam, observateur

M. François Biltgen, Ministre des Cultes

M. Jeannot Berg, Assistant personnel du Ministre des Cultes, M. Jean Zahlen, Mme Carole Schmitz, du Ministère d'Etat

M. Francis Messner, M. Jean-François Husson, Mme Caroline Sägesser, groupe d'experts

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

Mission d'expertise relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg

- Présentation du rapport élaboré par le groupe d'experts

En guise d'introduction, M. le Ministre des Cultes rappelle que le groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg a été mis en place suite à une motion votée le 7 juin 2011 invitant le Gouvernement à instituer « *un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses* ».

Le Gouvernement a défini la mission confiée au groupe d'experts de la manière suivante :

« Les conventions actuelles telles que régies par l'article 22 de la Constitution répondent-elles encore aux réalités socio-culturelles du Luxembourg et au principe de l'égalité de traitement et du respect des droits de l'homme préconisé par le Conseil de l'Europe ?

Quelles pourraient être, le cas échéant, les alternatives éventuelles au développement des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses en tenant compte, notamment, des expériences et pratiques dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe ? »

Ce rapport est censé dégager des pistes de réflexion voire de discussion et ne constitue pas la fin d'un parcours, mais une étape intermédiaire qui sert à lancer le débat public. Dans cet ordre d'idées, les parties prenantes ont été invitées à présenter leurs observations et suggestions jusqu'au 25 novembre 2012. Il est en outre prévu d'organiser des séminaires au début du mois de décembre 2012 sinon en janvier 2013 avec les différents acteurs concernés (débat au niveau étatique et local) ainsi qu'un débat de consultation à la Chambre des Députés afin de dégager de nouvelles pistes faisant l'objet d'un large consensus, nécessaire pour pouvoir modifier la Constitution.

Présentation du rapport

Le rapport est divisé en trois grandes parties : la première partie remet le Luxembourg dans un contexte international, la deuxième partie est consacrée au régime des cultes au Luxembourg (contexte historique, paysage convictionnel actuel, cadre juridique et montants détaillés des financements publics) et la troisième partie est focalisée sur la nécessité d'une réforme (faut-il une réforme, quels sont les principes directeurs d'une éventuelle réforme, quelle est son articulation possible avec la réforme de la Constitution et quelles sont les hypothèses possibles).

Le groupe d'experts procède à la présentation des éléments clés du rapport annexé au présent procès-verbal¹. Pour le détail il est prié de se référer au document afférent. Les experts tiennent à souligner qu'ils ont travaillé en toute liberté et indépendance. Il n'y a pas

¹ Le texte complet peut être téléchargé sur le site Internet du Gouvernement : http://www.gouvernement.lu/salle_presse/communiqués/2012/10-octobre/03-rapport/index.html. Le document distribué séance tenante recèle encore certaines coquilles et sera réimprimé lundi, le 8 octobre 2012. Le document annexé constitue le document définitif et corrigé.

eu entre eux des opinions dissidentes trop prononcées et ils sont très vite venus à des solutions consensuelles.

1) Le financement des cultes

- *le modèle de financement luxembourgeois*

Le principe de base du dispositif n'est pas de doter globalement chaque communauté cultuelle, mais de financer directement certains canaux de l'assistance morale et religieuse : prise en charge des traitements des ministres des cultes, interventions dans les travaux aux lieux des cultes, couverture du déficit des communautés locales ou attribution d'un subside de fonctionnement.

Les communautés cultuelles bénéficient d'interventions de l'État (Ministère d'État, Éducation, Patrimoine) et des communes. L'essentiel de ces interventions repose sur des dispositions législatives liées au régime des cultes (en particulier les conventions entre les communautés cultuelles et l'État ayant fait l'objet de lois adoptées par le Parlement, ainsi que le reliquat de dispositions antérieures, tel que le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises).

Une distinction est à faire entre les interventions prévues explicitement par la législation et généralement obligatoires et les interventions facultatives, lesquelles sont loin d'être négligeables, en faveur des cultes minoritaires. Un autre élément qui est assez rare dans les budgets des cultes est un crédit budgétaire, certes modeste, en faveur du dialogue interconfessionnel.

Force est de constater une certaine tendance à la baisse quant au coût des communautés religieuses pour les pouvoirs publics. En effet, les dépenses du Ministère d'Etat tendent à diminuer assez fortement en part relative si on les rapporte aux recettes fiscales sur le revenu. Cela veut dire que si par exemple à un moment donné on aurait voulu instaurer un système à l'italienne en affectant une partie de l'impôt sur le revenu, les cultes auraient eu beaucoup plus en cas de blocage de ce pourcentage il y a quelques années que ce qu'ils ont maintenant. En ce qui concerne les communes, les dépenses ordinaires sont relativement stables, mais la tendance à la baisse se remarque surtout du côté des dépenses extraordinaires.

- *les modèles de financement par le recours à l'impôt : modèles allemand et italien*

Plusieurs partis politiques et organisations auditionnées ont évoqué une préférence pour un système d'impôt d'église (système allemand) ou d'affectation d'impôt (système italien).

Le système allemand est un impôt de l'Église, payé par chaque contribuable à la communauté religieuse à laquelle il appartient, sur base de l'impôt sur le revenu. Le taux est fixé par les différents Länder et est de l'ordre de 8 à 9%. Par contre, dans le système italien, le contribuable exprime son choix en faveur de la communauté religieuse ou de l'ONG qu'il souhaite soutenir financièrement ; chaque choix exprimé a le même poids, quel que soit le revenu ou l'impôt payé par le contribuable ; économiquement, cela revient en fait à un subside d'État réparti en fonction de l'expression des contribuables.

Les avantages de tels systèmes résident dans le fait que les cultes sont financés par leurs fidèles ou en proportion des contribuables se prononçant en leur faveur. La répartition repose donc sur une base objective, à savoir l'appartenance ou le choix des contribuables. Il existe ainsi une très grande clarté quant à l'affectation des moyens.

Or, de tels systèmes présentent également toute une série d'inconvénients tels que l'affectation de certaines recettes, un risque de frilosité par rapport à l'ouverture du système, un risque de concurrence entre cultes et l'absence d'un contrôle de l'utilisation des moyens obtenus.

- *le financement par des libéralités*

Si un dispositif de financement indirect présente l'avantage de renvoyer aux adhérents et sympathisants la majeure partie de la responsabilité quant au financement de leur communauté culturelle, il se distingue d'un dispositif de financement budgétaire à plusieurs égards.

D'une part, au lieu d'une répartition de moyens budgétaires par le Gouvernement ou le Parlement, ce sont les donateurs qui décident de l'attribution des moyens. La seule connaissance que les pouvoirs publics ont de ces libéralités provient des procédures d'autorisation ; elle est donc très limitée quant à leur utilisation et aux éventuelles conditions posées par le donateur.

D'autre part, la situation des communautés culturelles est très différenciée quant à la possibilité de bénéficier de financements indirects. Certaines communautés disposent d'adhérents ou de sympathisants davantage à même de contribuer à leur financement que d'autres, qui comptent des adhérents moins nantis financièrement. D'autres communautés sont susceptibles de bénéficier de financements provenant d'instances étrangères.

Enfin, toute organisation dépendant dans une mesure substantielle d'un tel financement indirect est susceptible d'être influencée par les orientations, souhaits ou conditions formulés, le cas échéant, par les donateurs.

2) Les principes directeurs d'une réforme

Il ressort de l'examen des différents régimes des cultes existant en Europe qu'une grande variété de modèles se rencontrent et sont parfaitement compatibles avec un régime démocratique et le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La majorité des pays européens prévoient une ou plusieurs formes de reconnaissance et/ou de soutien public aux communautés religieuses. Quel que soit le régime choisi, il faut qu'il respecte un certain nombre de critères énumérés dans les *Guidelines* de l'OSCE, à savoir :

- la liberté individuelle et l'autonomie collective ;
- le principe d'égalité et de non discrimination ;
- la neutralité et l'impartialité de l'Etat ;
- la transparence ;
- la promotion du respect et de la tolérance ;
- l'intérêt de la collectivité.

Les experts ont constaté que le système luxembourgeois ne répond pas à l'ensemble de ces critères. Il est fondé sur un traitement différencié entre communautés culturelles conventionnées et entre les communautés non conventionnées et les autres, en l'absence d'un encadrement législatif qui fixe la procédure et les critères de conventionnement. Parmi les communautés conventionnées, le système luxembourgeois favorise clairement l'Eglise catholique, qui est le seul culte en faveur duquel les dispositions imposent aux communes de soutenir financièrement les implantations locales.

Par conséquent, il leur paraît impératif de réformer le système en mettant en place des critères de reconnaissance inscrits dans un texte juridique ou de conventionnement (critères quantitatif et qualitatif), en cas de maintien de ce système afin d'assurer la transparence et

l'égalité entre les cultes. Cette reconnaissance pourrait se faire en deux étapes dont la première constituerait une forme d'enregistrement de la communauté et la seconde correspondrait à celle du conventionnement actuel ouvrant la voie au financement public.

Il est en outre recommandé d'ouvrir le droit au financement public et d'établir une égalité entre les communautés culturelles en ce qui concerne l'accès au financement des communes, soit en supprimant les obligations nées du décret du 30 décembre 1809 précité, soit par leur extension dans un nouveau texte législatif à l'ensemble des communautés culturelles conventionnées.

En ce qui concerne les communautés philosophiques non confessionnelles, l'extension du mécanisme de la reconnaissance et du financement à ces communautés pourrait être une réponse possible au problème de l'inégalité du système actuel. L'Etat ne pourra retenir cette possibilité, sans anticiper une demande expressément formulée par les groupes humanistes, demande qui fait défaut à l'heure actuelle. La création et le financement de Maisons de la laïcité (à dénommer plutôt par Maisons de la citoyenneté) décidés par le Gouvernement ne s'inscrivent pas, aux yeux des experts, dans le système de conventionnement et de financement des communautés culturelles.

Pour ce qui est de la réforme de la Constitution, les experts recommandent globalement de moderniser la rédaction du dispositif et de ne pas enfermer l'Etat luxembourgeois dans un dispositif qui serait trop précis par rapport à ce qui peut être envisagé, par exemple l'inscription du mécanisme de conventionnement obligera l'Etat à gérer ses relations avec les cultes par le biais de conventions, tandis que l'absence de cette disposition ne lui interdirait pas d'avoir recours à cet instrument. La disposition constitutionnelle peut être vue comme restreignant inutilement le champ d'action de l'Etat.

3) Les implantations locales

- *les fabriques des églises*

Le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises pris en application de la loi du 18 germinal an X détaille les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements qui seront qualifiés d'établissements publics à la fin du XIXème siècle.

Contrairement à la loi du 18 germinal an X, le décret du 30 décembre 1809 n'a jamais été réformé dans le Grand-Duché de Luxembourg. Il comprend une série d'articles obsolètes qui correspondent à une conception du droit et à une culture juridique qui ne sont plus en phase avec la société contemporaine. Aux dysfonctionnements constatés s'ajoutent des problèmes de fond, à savoir une application confuse dudit décret et une inégalité de traitement entre le culte catholique et les autres cultes conventionnés.

Une incertitude existe quant à l'application du principe de subsidiarité, c'est-à-dire les communes interviennent seulement en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique d'église pour les charges portées en l'article 37 du décret précité. Une interprétation stricte de l'article 92 de ce décret impliquerait que les communes ne seraient tenues qu'à une seule obligation directe envers les fabriques : elles fournissent au curé ou au desservant un presbytère ou un logement ou, à défaut de l'un ou de l'autre, une indemnité pécuniaire. Or, il s'avère que les communes prennent le plus souvent en charge l'entretien des édifices affectés au culte catholique et au logement des ministres du culte sans avoir recours au principe de subsidiarité.

Les fabriques d'églises ne bénéficient pas d'exonérations fiscales. De ce fait, il semblerait que les biens paroissiaux constitués très souvent de dons et de legs sont propriétés d'associations sans but lucratif ou d'associations et de fondations d'utilité publique jouissant

d'un régime fiscal avantageux. Cette situation fait obstacle à une mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité, puisque les biens paroissiaux ne sont pas propriété de l'établissement chargé de financer le culte. Les fabriques d'églises ne sont pas soumises à un régime de droit précis, mais plutôt à des pratiques *extra legem* générées par les circonstances, par la relative aisance financière des communes et le poids social de l'Église catholique. Il conviendrait, par voie de conséquence, de préciser le cadre juridique en vigueur.

- *les édifices du culte*

Force est de constater qu'un grand nombre d'églises sont affectées à l'exercice public du culte au Luxembourg. Or, cela ne correspond plus à la sociologie religieuse du pays pour deux raisons : le nombre de catholiques pratiquants réguliers est en baisse constante et une baisse sans précédent des vocations religieuses ayant entraîné le regroupement des 274 paroisses en 57 communautés pastorales.

Pour répondre à cette situation, deux possibilités se présentent, à condition que le nombre d'édifices soit toujours suffisant pour répondre de manière satisfaisante à la demande religieuse : 1. envisager une procédure prévoyant une double affectation à la fois culturelle et cultuelle pour les bâtiments culturels remplissant les conditions pour ce type de manifestations (les édifices classés monuments historiques seraient plus particulièrement visés par la double affectation) et 2. procéder à une réaffectation du bâtiment compatible avec son ancienne destination (musée, archives, bibliothèque, lieux de mémoire).

- *le logement des ministres des cultes*

En raison de la diminution du nombre de prêtres, les cures sont regroupées en communautés pastorales desservies le plus souvent par un seul prêtre. Il réside dans le presbytère de la paroisse principale dont les charges d'entretien sont assurées par la seule fabrique de cette paroisse et subsidiairement par la seule commune d'implantation de cette dernière. Les presbytères des autres paroisses sont désaffectés ou loués à des particuliers alors que les communes d'implantation de ces paroisses ne participent pas à l'entretien du presbytère de la paroisse de résidence de l'administrateur qui dessert également leur paroisse membre de la communauté pastorale concernée. Les fabriques d'églises et subsidiairement les communes de la paroisse principale supportent toutes les charges. Les autres paroisses rattachées à la paroisse principale et subsidiairement les communes jouissent, le cas échéant, du fruit de la location de l'ancien presbytère sans participer à l'entretien du presbytère de la paroisse principale.

Dans l'hypothèse de la suppression du système des fabriques d'églises, les presbytères communaux pourraient être vendus ou donnés aux paroisses qui seraient chargées de leur entretien et, d'une manière générale, du logement des ministres des cultes. En contrepartie, une indemnité de logement pourrait être versée par l'État ou les collectivités territoriales à tous les ministres des cultes conventionnés.

Dans l'hypothèse d'un maintien en vigueur du système actuel, l'entretien du logement du prêtre chargé de la communauté de paroisse serait pris en charge par toutes les fabriques des paroisses concernées dans le cadre de la fixation d'une clé de répartition des dépenses entre les paroisses ou les anciennes paroisses membres de la communauté. Un logement serait par ailleurs mis à disposition de tous les ministres des cultes conventionnés dans un souci d'égalité.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- le groupe politique déi gréng se voit confirmé dans les questions qu'il a posées dans le débat d'orientation. Il est toutefois regretté que le rapport n'analyse pas les systèmes portugais et espagnols qui ont un passé catholique très similaire au Luxembourg ;
- le constat qu'il faut changer le système luxembourgeois est essentiel pour le Ministre des Cultes. Il souhaite toutefois que cette modification se fasse dans le respect de l'égalité de traitement et dans le respect des Droits de l'Homme ;
- en ce qui concerne la qualification des ministres des cultes, l'on peut dire d'une manière générale en prenant l'exemple des Etats européens², qu'il s'agit de personnes qui s'occupent d'activités pastorales et rituelles (prêtre, rabbin, pasteur etc.) soumises à un statut spécifique. Dans l'hypothèse où ils ont un statut de droit privé, il y a une exclusion du contrat de travail et lorsqu'ils relèvent du statut public (Alsace, Allemagne ou Autriche), ils ont un statut d'agent public *sui generis* et la législation de l'Eglise s'appliquera notamment en matière disciplinaire. En ce qui concerne le personnel administratif, il est en règle générale soumis à un statut de droit commun dans le cadre de ce qu'on appelle communément une « communauté et service » (Allemagne) ou une « entreprise de tendance ». Ces sont des employés qui doivent être loyaux par rapport à l'idéologie de leur entreprise. La qualification juridique des ministres des cultes s'avère cependant beaucoup plus complexe et dépend de l'organisme dont ils relèvent ;
- en ce qui concerne l'enseignement religieux, il est souligné que la comparaison avec d'autres pays existe, mais cette problématique n'a pas été creusée davantage dans le rapport pour des raisons de volume et de temps. Il existe en Europe quatre grandes catégories d'enseignement religieux : 1. l'enseignement religieux confessionnel tel qu'il existe au Luxembourg, c'est-à-dire dans le cadre de l'enseignement public il y a une sorte de transmission des croyances et de la foi qui est plus ou moins contrôlée par le culte concerné, tant pour la nomination du personnel que pour la détermination du contenu qui est enseigné sous le contrôle de l'administration ; 2. les responsables des cultes se rassemblent dans une commune (Royaume-Uni) en vue de développer un programme interconfessionnel qui prend en compte les différentes croyances ; 3. dans les pays nordiques, l'enseignement religieux n'est pas lié à l'église nationale, mais porte essentiellement sur l'histoire du dogme et sur l'histoire en général de l'église nationale ; 4. l'enseignement de la culture religieuse, c'est-à-dire on essaie de présenter de manière neutre et scientifique le fait religieux. Force est de constater que l'enseignement religieux confessionnel prédomine (par exemple : Portugal, Espagne, Allemagne, Autriche), bien que les modalités divergent d'un pays à l'autre ;
- vu que le système luxembourgeois actuel privilégie à certains égards l'Eglise catholique, M. Husson se demande si l'instauration d'un système inspiré du système français, italien ou allemand réduirait effectivement la situation privilégiée de l'Eglise catholique. Celle-ci bénéficierait alors de contributions provenant d'une série de contribuables aisés, de sorte que le problème de l'islam ne serait toujours pas résolu. Si l'objectif premier consiste à objectiver et instaurer davantage d'équité, il existe sans doute des voies qui permettraient d'atteindre mieux ces objectifs que par l'implantation telle quelle du système français, allemand ou italien. Si le Luxembourg

² En Belgique, la situation est quelque peu différente en ce sens que le personnel administratif des cultes est considéré à un certain niveau d'un point de vue administratif comme ministre du culte. Le système est donc très ouvert et un des avantages de ce système réside dans le fait que le Ministre de la Justice connaît les personnes avec lesquelles il a affaire. Ces personnes sont obligées de respecter la Constitution et doivent s'engager à ne pas recevoir de financement d'instances étrangères.

décidait toutefois d'instaurer un tel système, il serait alors, à ses yeux, intéressant de penser à un système d'intervention budgétaire pour les cultes minoritaires « pauvres ». Il donne encore à considérer que le financement du culte permet d'une certaine manière de le contrôler, quoique l'attribution d'une enveloppe globale diminue nettement ce contrôle ;

- dans l'optique du maintien d'un financement communal, il est impératif, outre l'élargissement, le cas échéant, à d'autres cultes, de remplacer le décret de 1809 précité par un texte précisant exactement ce qui serait financé par les communes et prévoyant un mécanisme de contrôle et un dispositif de contrôle budgétaire et comptable relativement simples afin d'assurer une mise en œuvre efficace et une plus grande transparence ;
- il faut distinguer entre ce qui est donné aux fabriques d'églises pour l'entretien du culte et ce qui est attribué aux associations. Dans le cas où quelque chose a été donné aux associations pour l'entretien du culte, alors il faut qu'elles le rendent aux fabriques d'églises afin que le principe de subsidiarité soit respecté. Des mécanismes incitant à la dispersion des patrimoines doivent être évités.

*

Le présent rapport figurera à l'ordre du jour de la réunion du 24 octobre 2012 en vue de continuer les discussions en présence du Ministre des Cultes et de fixer une méthode de travail.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Rapport du groupe d'experts



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État
Département des Cultes

RAPPORT

du

**GROUPE D'EXPERTS CHARGÉ DE RÉFLÉCHIR SUR L'ÉVOLUTION
FUTURE DES RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET
LES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES OU PHILOSOPHIQUES AU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

OCTOBRE 2012

RAPPORT

du

**GROUPE D'EXPERTS CHARGÉ DE RÉFLÉCHIR SUR L'ÉVOLUTION
FUTURE DES RELATIONS ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET
LES COMMUNAUTÉS RELIGIEUSES OU PHILOSOPHIQUES AU
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG**

INTRODUCTION

Au Grand-Duché de Luxembourg, les relations actuelles entre l'État et les communautés cultuelles ont une base constitutionnelle. Elles s'inscrivent dans un esprit concordataire et s'inspirent du droit conventionnel, l'article 22 de la Constitution prévoyant que 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 supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Église avec l'État, fassent l'objet de conventions, à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention. C'est sur la base de cet article que des conventions ont été conclues avec un certain nombre de communautés cultuelles : l'archevêché catholique, les communautés israélites du Luxembourg, l'Église protestante Réformée du Luxembourg, l'Église protestante du Luxembourg, l'Église orthodoxe hellénique du Luxembourg, les Églises orthodoxes roumaine et serbe du Luxembourg et l'Église anglicane du Luxembourg.

Par ailleurs, la Constitution prévoit expressément en son article 106 la prise en charge des traitements et pensions des ministres des cultes.

Pour l'Église catholique, il existe en outre des dispositions législatives fort anciennes, au premier rang desquelles figure le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église. Ce texte permet à l'Église catholique de bénéficier d'une intervention des communes en faveur des fabriques d'église et des édifices du culte, ainsi que de la mise à disposition de presbytères ou, à défaut, d'un logement ou du versement d'une indemnité de logement.

Le régime des cultes luxembourgeois distingue ainsi les communautés conventionnées des communautés non conventionnées. Au sein des communautés conventionnées, l'Église catholique bénéficie d'un statut privilégié.

La question des relations entre l'État et les communautés cultuelles est revenue au premier plan du débat public au Grand-Duché, dans le contexte de l'accroissement du pluralisme religieux et de la sécularisation de la société luxembourgeoise. Ce débat a été soutenu par l'action de différentes organisations de défense de la laïcité de l'État. Cette question a également fait l'objet d'un débat parlementaire. Le 7 juin 2011, la Chambre des Députés a adopté une motion invitant notamment le Gouvernement à instituer un « groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses » (annexe I).

COMPOSITION DU GROUPE D'EXPERTS

Le Professeur **Francis Messner**, directeur de recherches CNRS, directeur du PRISME (Politique, Religion, Institutions et Sociétés : Mutations européennes) de l'Université de Strasbourg, chargé de la direction des travaux du groupe ;

Monsieur **Jean-François Husson**, secrétaire général du CRAIG (Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance), chercheur associé à l'Université de Liège ;

Madame **Caroline Sägesser**, collaboratrice scientifique à l'Université libre de Bruxelles et membre du CIERL (Centre interdisciplinaire d'étude des religions et de la laïcité).

Le secrétariat du Groupe est assuré conjointement par Monsieur **Eric Ghyselinckx**, conseiller chef du service des cultes et de la laïcité au Service public fédéral de la Justice en Belgique, et Monsieur **Jean Zahren**, premier conseiller du gouvernement au ministère d'État à Luxembourg.

MISSION

Le Gouvernement luxembourgeois a défini ainsi la mission confiée au Groupe d'experts (annexe II) :

« Les conventions actuelles telles que régies par l'article 22 de la Constitution répondent-elles encore aux réalités socio-culturelles du Luxembourg et au principe de l'égalité de traitement et du respect des droits de l'homme préconisé par le Conseil de l'Europe ?

Quelles pourraient être, le cas échéant, les alternatives éventuelles au développement des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses en tenant compte, notamment, des expériences et pratiques dans d'autres États membres du Conseil de l'Europe ? »

MÉTHODE DE TRAVAIL

Le Groupe d'experts s'est réuni à Luxembourg entre mars et août 2012, durant huit journées de travail au total. Il a procédé à l'audition des différents acteurs concernés : les partis politiques représentés à la Chambre des Députés, les administrations concernées, les communautés culturelles conventionnées ou non, les organisations de défense de la laïcité ou de promotion d'un humanisme athée ou agnostique.

La liste des personnes et groupes auditionnés figure en annexe du présent rapport (annexe III). Le gouvernement luxembourgeois a invité par appel public dans la presse toutes les personnes concernées par la problématique à se manifester si elles le désiraient (annexe IV).

Le Groupe d'experts remercie pour leur collaboration toutes les personnes rencontrées, qui ont répondu avec franchise et précision à ses questions. La qualité de ces rencontres ainsi que celle de l'encadrement des travaux et de la documentation fournis par Monsieur Jean Zahlen et Madame Carole Schmitz ont permis au Groupe d'experts de rédiger son rapport dans le laps de temps réduit qui lui était imparti.

RAPPORT

Les deux premières parties du rapport sont consacrées à une description de la situation actuelle. Dans un premier temps, la présentation des différents statuts et modes de financement des cultes existant dans l'Union européenne permet de contextualiser la situation luxembourgeoise. Dans un second temps, le régime des cultes du Grand-Duché est présenté de manière approfondie : contexte historique, paysage convictionnel actuel, cadre juridique et montants détaillés des financements publics sont proposés.

Les troisième et quatrième parties du rapport sont consacrées à la réforme du système. La troisième partie expose les raisons de la réforme et ses principes directeurs, ainsi que son articulation possible avec la réforme de la Constitution luxembourgeoise. La quatrième partie envisage les différentes hypothèses possibles. Le système français dit « de la séparation » et les systèmes d'impôt d'église et d'affectation d'une partie de l'impôt sont présentés avec leurs avantages, leurs limites et leurs inconvénients. L'évolution du système actuel est envisagée et déclinée dans ses différentes composantes : reconnaissance des cultes, fabriques d'église, assistance sectorielle, libéralités et enseignement. Une conclusion fait la synthèse des différentes propositions du Groupe d'experts.

STATUT ET FINANCEMENT DES CULTES EN EUROPE

I. LES STATUTS DES CULTES EN EUROPE

Le système de régulation normative du religieux en Europe comporte, en raison du poids de l'histoire, deux niveaux bien distincts. Le premier niveau occupe, conformément à sa place dans la hiérarchie des normes, une position de surplomb par rapport au second niveau. Ce premier niveau s'applique à la protection des convictions des particuliers pris individuellement ou collectivement et vise à garantir les droits fondamentaux en matière religieuse : liberté de conscience, liberté positive et négative de religion (droit de ne pas appartenir à une religion), égalité et non-discrimination en matière religieuse, droit d'association des croyants et, par voie de conséquence, neutralité de l'État en matière religieuse. La neutralité implique la séparation entre l'État et les religions, ce qui n'exclut pas la coopération entre les pouvoirs publics et les groupes intermédiaires à caractère religieux. Ces protections et ces principes figurent explicitement ou implicitement (neutralité) dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies. Ce socle intangible fait partie des traditions constitutionnelles communes aux États européens.

Le second niveau de régulation normative du phénomène religieux en Europe, qui est très variable selon les États, s'applique aux statuts ou régimes des cultes (France, Belgique, Luxembourg), des confessions religieuses (Italie, Espagne, Portugal), des communautés et des sociétés religieuses (Allemagne, Suisse, Autriche) ou des Églises (Pays scandinaves, Angleterre), c'est-à-dire aux modes d'organisation et de soutien par les pouvoirs publics des groupements religieux institutionnalisés. Dans le cadre de ces mécanismes nationaux d'organisation, de gestion et d'intégration, les États européens entretiennent des liens de coopération avec des communautés religieuses dotées d'une représentation et, le cas échéant, avec des groupements convictionnels non confessionnels (Allemagne, Belgique) et garantissent leur auto-administration qui découle de la garantie de liberté de religion et du principe de neutralité de l'État en matière religieuse. L'État, qui est par principe non théologien, ne s'immisce pas dans les affaires internes des collectivités religieuses. Il soutient également la poursuite de leurs objectifs en les aidant économiquement et en créant des instruments juridiques facilitant une organisation spécifique découlant de leur autonomie, soit par le biais d'un droit unilatéral le plus souvent négocié avec les autorités religieuses concernées, soit par le biais du droit conventionnel : en règle générale, droit public international pour l'Église catholique (droit concordataire) et droit public interne pour les autres religions, mais également, dans certains cas, pour l'Église catholique (Belgique, Luxembourg et État fédéré de Hesse en Allemagne par exemple).

Ces statuts des cultes, souvent privés de l'esprit qui a présidé à leur instauration, doivent être conformes aux droits fondamentaux et, notamment, aux garanties de liberté et d'égalité et au principe de neutralité de l'État en matière religieuse. Nombre d'États européens les ont réformés ou, dans certains cas, ont mis en place de nouveaux statuts. Les modalités de l'organisation des cultes sont désormais incluses dans des lois sur la liberté de religion. Elles sont subordonnées aux droits fondamentaux.

Ce « modèle » européen de relations État/religions, caractérisé par la prégnance des statuts et régimes des cultes, ne découle pas du droit communautaire. Si les droits contenus dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'appliquent aux collectivités religieuses et à leurs membres, aucune compétence n'a cependant été attribuée à l'Union européenne en matière de statut des cultes. La régulation juridique des institutions religieuses ne fait pas partie de ses attributions (art. 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, introduit par le traité de Lisbonne) ; elle relève des États membres au titre de leur identité nationale.

Certains États européens ont constitutionnalisé cette architecture qui consacre la prépondérance des droits fondamentaux sur les formes d'organisation et de soutien aux cultes. La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne garantit, dans son catalogue des droits fondamentaux, la liberté de religion, comprenant la liberté de croyance et de conscience et la liberté de profession et d'exercice des croyances religieuses (art. 4) ainsi que le droit à l'instruction religieuse, en principe pour tous les groupements religieux dans les établissements d'enseignement (art. 7). Par ailleurs, dans la dernière partie de la loi fondamentale, l'article 140 – qui introduit les articles 136, 138, 139 et 141 de la Constitution de Weimar de 1919 (articles d'Églises) dans la loi fondamentale de 1949 – fixe de manière détaillée le statut des sociétés religieuses, c'est-à-dire des cultes : principe d'autodétermination des communautés religieuses, séparation des Églises et de l'État, organisation des institutions des religions en corporations de droit public, droit de lever un impôt ecclésiastique pour les religions qui ont le statut de corporation de droit public, droit à l'assistance spirituelle dans l'armée, les hôpitaux et les établissements pénitentiaires. La Constitution italienne du 22 décembre 1947 reproduit globalement le même schéma, mais sans entrer dans les détails du contenu de la législation culturelle. Elle se limite à nommer les instruments retenus pour déterminer les relations entre les religions et l'État : accords du Latran pour l'Église catholique, lois sur la base d'accords pour les autres religions (art. 7 et art. 8), tout en garantissant solennellement la liberté de religion (art. 19), l'indépendance de l'Église catholique par rapport à l'État (art 7) et la liberté d'organisation pour les religions non catholiques (art 8).

Les relations entre l'État et les religions en Europe (A) s'organisent autour de contenus communs (B) dans le respect des droits fondamentaux (C).

I.A. UN SOCLE COMMUN : LE RESPECT DES DROITS FONDAMENTAUX

La garantie de liberté de religion, qui comporte le droit d'adhérer, d'exercer et de communiquer une religion, consacre également le droit au refus de toute appartenance religieuse et celui de quitter librement un groupement religieux ou philosophique. La liberté de religion « figure (...) parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents »¹. Nul ne saurait ainsi subir une contrainte à caractère religieux. Il convient, par voie de conséquence, de dissocier le statut de l'appartenance ou la non-appartenance religieuse des individus du statut des cultes dans l'État et la société (cf. infra). Les groupements religieux occupent fort logiquement, et cela à l'instar d'autres groupes intermédiaires, une place importante dans la sphère publique et exercent publiquement leurs activités en Europe. Ils sont organisés dans le cadre du droit public dans nombre d'États européens (Allemagne, Autriche, Luxembourg, Belgique, Alsace-Moselle, Italie). Par contre, l'affiliation religieuse des particuliers relève de la vie privée et est à ce titre protégée. Aux termes de l'article 16 alinéa 2 de la Constitution espagnole, « Nul ne pourra être obligé à déclarer son identité, sa religion ou sa croyance », alors que l'article 9 du Code civil français dispose que « chacun a droit au respect de sa vie privée ». L'affiliation et la pratique religieuses sont incluses dans cette protection. Le droit contemporain des religions en Europe a définitivement rompu avec une conception fusionnelle de la citoyenneté et de l'affiliation religieuse. Partant, « nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos » (article 20, Constitution du Grand-Duché de Luxembourg). La séparation des religions et des communautés philosophiques de l'État suppose la non-confessionnalité des services publics de l'État, la neutralité de l'État en matière religieuse ainsi que la liberté négative et positive de religion.

- La non-confessionnalité de l'État et la neutralité de l'État en matière religieuse ou encore la laïcité de l'État sont symétriques aux garanties de liberté de conscience et de religion. L'État est fondé sur la seule volonté des citoyens et les principes et valeurs sous-jacents aux textes législatifs ne sont pas dictés par le pouvoir religieux. Les textes juridiques contemporains traitant de la religion poursuivent en règle générale un autre objectif : ils garantissent la liberté de religion et fixent les relations entre les religions, qui sont des groupes intermédiaires dans la société, et l'État.

- Le principe d'autonomie, de liberté d'organisation ou d'autodétermination des cultes « indispensable au pluralisme dans une société démocratique »² est une conséquence logique du principe de neutralité de l'État et de la garantie de liberté de religion. L'État neutre en matière religieuse n'intègre pas les religions dans son administration. Par ailleurs, son rôle n'est pas de contrôler les doctrines religieuses et la rédaction des disciplines, statuts ou droits internes des religions, de fixer les

¹ CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*, req. 14307/88, § 31.

² CEDH, 26 oct. 2000, *Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie* req. 30985/96, § 62.

circonscriptions religieuses ou encore de nommer les ministres du culte. La liberté d'organisation des cultes, inscrite notamment dans la loi fondamentale allemande et les Constitutions belge, luxembourgeoise, irlandaise, italienne, polonaise, portugaise ou slovaque, est progressivement prise en considération par les systèmes d'Églises nationales ou populaires en Scandinavie, soit par le biais de la sortie de ces régimes, soit par une modification des textes juridiques. Le royaume de Suède a ainsi abandonné le régime d'Église nationale. Il accorde aux communautés religieuses enregistrées un statut proche de celui de l'Église de Suède (loi sur les communautés religieuses et loi sur l'Église de Suède de 1998). La séparation signifie dans ce cas que l'Église de Suède et les religions enregistrées entretiennent des liens de coopération avec les autorités publiques qui ne s'immiscent pas dans les affaires internes de ces religions. Elles leur reconnaissent la faculté de s'organiser en conformité avec leur auto-compréhension doctrinale dans les limites des nécessités de l'ordre public.

- Le principe d'égalité en matière religieuse n'impose pas aux pouvoirs publics d'appliquer à toutes les religions le même traitement. Il convient de traiter de manière semblable ce qui est semblable et dissemblable ce qui est dissemblable. Il prohibe par contre les traitements différenciés non justifiés. Ces traitements différenciés sont toutefois légitimes sous réserve que l'État concerné ait mis en place une procédure autorisant les confessions religieuses non reconnues ou non soutenues à bénéficier, lorsqu'elles auront réuni les conditions nécessaires, des avantages prévus par le statut octroyé à la ou aux religion(s) privilégiée(s)³.

- La coopération entre l'État et les religions s'exerce dans le cadre de la garantie de liberté de religion et du principe de neutralité de l'État. Les pouvoirs publics ne traitent pas avec un groupement religieux en raison de la véracité de ses affirmations doctrinales ou théologiques, mais parce que la religion, facteur civilisationnel, est un élément important de la vie sociale. La coopération État/religions s'insère dans la sphère plus large des liens qu'entretiennent les pouvoirs publics avec les groupes sociaux. La coopération est relative et graduée. Elle correspond à l'importance numérique de la religion, à son ancienneté sur le territoire national et, surtout, à la nature de ses activités : elles peuvent contribuer à la cohésion sociale ou au contraire la perturber.

L'article 17 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne consacre explicitement l'ouverture d'un dialogue régulier entre les institutions européennes et les Églises et associations ou communautés religieuses et humanistes. Cette recommandation se retrouve également dans nombre de Constitutions et de textes législatifs d'États européens. La Constitution espagnole est particulièrement explicite dans son article 16, disposant que « Les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses de la société espagnole et entretiendront de ce fait des relations de coopération avec l'Église catholique et les autres confessions », alors que la Constitution polonaise précise dans son article 25 que cette coopération a pour objectif le bien commun. La loi slovène sur la liberté religieuse du 2 février 2007, dans son article 4, recommande à l'État de coopérer avec les communautés religieuses en

³ Comm. EDH, déc. 10 janv. 1992, *Iglesia Bautista « El Salvador et Ortega Moatilla » c/ Espagne*, req. 17522/90 – CEDH, déc. 14 juin 2001, *Alujer Fernandez et Caballero Garcia c/ Espagne*, req. 53072/99.

vue du bien commun, à l'instar de la loi portugaise du 22 juin 2001 sur la liberté religieuse précisant que l'État coopérera avec les communautés religieuses établies au Portugal en fonction de leur représentativité au regard de la promotion des droits de l'homme, du développement de chaque personne, des valeurs de paix, de liberté, de solidarité et de tolérance (art. 5).

I.B. DES CONTENUS COMMUNS

Les statuts ou les législations des cultes des États européens sont formés par un ensemble de mécanismes dont l'objectif est de soutenir et d'organiser les confessions religieuses ainsi que de favoriser la coopération entre les pouvoirs publics et les religions. La présentation ci-après de ces mécanismes est indicative. Chaque État conserve une très grande liberté quant à leur nombre et aux modalités de leur mise en œuvre. Les systèmes de financement des cultes en Europe seront présentés plus loin de manière détaillée.

Le principe d'autonomie, de liberté d'organisation, d'autodétermination des communautés religieuses, est un des éléments pivots du droit des religions contemporain. Il a une valeur constitutionnelle dans de nombreux États européens, il peut également relever de la loi ou encore être défini par la jurisprudence. Les pouvoirs publics garantissent la liberté institutionnelle des religions en respectant leur auto-compréhension (corps de doctrine et droit confessionnel) en tant qu'élément de fait dans le cadre des lois valables pour tous.

La liberté d'organisation des cultes garantit le caractère propre des institutions, des entreprises à caractère confessionnel ou idéologique et des agents cultuels. Les textes fixant le statut des ecclésiastiques et autres cadres religieux ont ainsi été adaptés aux normes religieuses régissant ces personnels. Ce système est le plus souvent caractérisé par l'exclusion d'un contrat de travail en droit privé ou d'un statut de droit public *sui generis* pour les ministres de la religion assurant des fonctions cultuelles et pastorales. Par contre, les employés des entreprises à caractère religieux qui ne remplissent pas de fonctions cultuelles, pastorales ou rituelles sont titulaires d'un contrat de travail. Ils sont toutefois tenus à la loyauté envers la tendance idéologique de leur entreprise (France, Italie, Espagne) ou de leur communauté de service (Allemagne).

- Le principe de liberté d'organisation fonde également le statut particulier des institutions religieuses⁴, qu'elles soient de droit public ou de droit privé. Les associations diocésaines en France jugées compatibles avec le statut des associations cultuelles de la loi du 9 décembre 1905⁵ agissent « sous l'autorité de l'évêque, en communion avec le Saint-Siège et conformément à la constitution de l'Église

⁴ V. notamment L. FRIEDNER (Ed.), *Churches and other religious organisations as legal persons: proceedings of the 17th Meeting of the European Consortium for Church and State Research, Höör, 17-20 Nov. 2005*, Leuven, Peeters, 2007.

⁵ CE, avis, 13 déc. 1923, n° 185707.

catholique » (statuts-types des associations diocésaines catholiques, art. 2 : AAS, 18 janv. 1924). Les collectivités de droit public des Églises et religions en Allemagne ne sont pas incorporées dans l'administration publique. Elles bénéficient d'une grande liberté quant à leur organisation et au statut de leurs employés dans la limite de la loi applicable à tous. Dans ce cas, les normes confessionnelles en tant qu'éléments de fait sont prises en considération sous la surveillance de l'administration et du juge. En Italie, les organismes de l'Église catholique jouissent de la personnalité juridique de droit public. Ils s'organisent conformément aux prescriptions du droit canonique (article 7 de l'accord avec le Saint-Siège du 18 février 1984). Les baptistes qui ont conclu une entente avec l'État italien sont structurés dans le cadre d'entités « constituées en établissements dans l'ordre juridique baptiste ». Elles sont gérées « sous le contrôle des organes compétents selon l'ordre juridique baptiste et sans ingérence de l'État, des régions et des autres collectivités territoriales »⁶.

- Le principe de libre organisation des cultes confère une base juridique à l'intervention des autorités religieuses dans l'élaboration des programmes d'enseignement religieux confessionnel (Italie, Espagne, Allemagne, Portugal, Belgique) et dans la désignation des maîtres de religion des écoles, collèges et lycées publics ainsi que, le cas échéant, dans les facultés de théologie des universités d'État. Il garantit enfin la liberté de formation des ministres du culte. « Les séminaires (...) institués selon le droit canonique (...) continueront à dépendre uniquement de l'autorité ecclésiastique » précise l'article 10 de l'accord entre le Saint-Siège et la République italienne du 18 février 1984.

- L'assistance spirituelle dans l'armée et dans les établissements hospitaliers et pénitentiaires découle de la garantie de liberté de religion. L'État veille à ce que la liberté de culte soit effective pour les particuliers qui vivent dans un environnement clos : les militaires, les malades et les prisonniers. Le droit à la pastorale dans les institutions publiques est garanti par l'article 140 de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, par l'article 11 de la loi italienne n° 121 du 25 mars 1985, par les articles 8 et 9 de l'entente entre l'État et l'Union des communautés juives italiennes du 8 mars 1989 et également par le paragraphe 2 de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 (France) qui autorise l'administration à rémunérer les aumôniers de ces établissements. Enfin, un grand nombre d'États membres de l'Union européenne reconnaissent les effets civils des mariages religieux. Cette procédure n'est pas à confondre avec la reconnaissance de statuts personnels à caractère confessionnel. Dans le premier cas, le mariage religieux est enregistré dans le registre d'état civil, en règle générale sur présentation d'un certificat délivré par un ministre du culte, sous réserve du respect des prescriptions du Code civil. Dans le second cas, le droit de la famille est explicitement ou implicitement soumis à une réglementation religieuse. La reconnaissance des effets civils du mariage religieux évite l'écueil du double mariage (civil et religieux).

⁶ L. n° 116 du 12 avril 1995 pour la régulation des relations entre l'État et l'Union chrétienne évangélique baptiste d'Italie, art. 11 et 12.

I.C. LES PARTICULARITÉS NATIONALES

La typologie actuelle des relations État/religions en Europe est marquée par l'histoire, et le contenu des statuts nationaux des cultes doit être en conformité avec les droits fondamentaux. Cette typologie rend cependant compte des caractéristiques communes des mécanismes retenus pour régler les relations entre l'État et les religions et cela par groupe de pays utilisant des instruments juridiques similaires. En ce sens, les droits nationaux des religions peuvent être classés en quatre grandes catégories : le droit des Églises « nationales », le droit des cultes reconnus, le droit conventionnel et les systèmes qui ont instauré des instruments de soutien et d'organisation en l'absence de régime de droit précis.

Les droits des Églises nationales (pays nordiques)⁷, établies (Royaume-Uni) ou prédominantes (Grèce) ont été instaurés par le pouvoir temporel à l'occasion de la rupture entre les Églises d'Orient et d'Occident (Grèce), de la Réforme (Danemark) ou lors d'un conflit entre le prince et le pape (Îles britanniques). Les textes fondateurs ont été modifiés au fil des ans, mais sans pour autant ménager un statut en proportion à l'importance des minorités religieuses. Ils sont caractérisés par une relative absence d'autonomie de la confession religieuse majoritaire, qui est parfois intégrée dans l'administration publique, par une position privilégiée de l'unique religion établie dans l'État et, à l'exception du Royaume-Uni, par un soutien économique important de la part des pouvoirs publics.

Cette forme de relation État/religions s'est essentiellement développée dans les pays sociologiquement protestants. Il n'existe dans ce cas et en l'absence de notion de droit divin dans la théologie protestante aucun obstacle à l'élaboration par les représentations nationales des textes juridiques fixant l'organisation des institutions religieuses. Ainsi au Danemark, le Parlement détient le pouvoir législatif dans tous les domaines touchant à la vie de l'Église danoise. Le pouvoir exécutif est quant à lui exercé conjointement par le roi et les représentants de l'Église qui sont tous démocratiquement élus. Le ministère des Affaires ecclésiastiques fait toutefois appel à des experts religieux avant de déposer un projet de loi. Au Royaume-Uni, le droit ecclésiastique de l'Église établie d'Angleterre est élaboré par le synode général de cette confession religieuse, sous réserve de l'approbation des textes par les deux chambres du Parlement et de l'assentiment du pouvoir royal.

Ce type de droit des relations État/religions, fortement lié à l'identité historique d'une nation, est mal adapté au pluralisme religieux et n'est pas très attractif. La Suède l'a abandonné depuis le 1^{er} janvier 2000, date à laquelle une loi de « séparation » datant de 1998 est entrée en vigueur. Ce texte met fin au système d'Église nationale, remplacé par un régime de confessions enregistrées tout en maintenant un statut particulier pour l'ancienne Église nationale. Aucun des anciens pays communistes, y compris ceux sociologiquement orthodoxes, n'a retenu le modèle de l'Église établie, dominante, nationale ou populaire à l'occasion de l'instauration d'un nouveau droit

⁷ L. CHRISTOFFERSEN, et al. (Ed.), *Law & religion in the 21st century: Nordic perspectives*, København, DJØF Forlag, 2010.

des cultes suite à l'effondrement du bloc communiste. Au contraire, ces États prennent le contre-pied du système d'Église nationale. L'article 40 de la Constitution estonienne de 1992 interdit l'instauration d'une Église d'État. L'article 14 de la Constitution de la Fédération russe déclare que la laïcité de l'État russe découle de la séparation des associations religieuses de l'État et de l'interdiction d'« établir » officiellement une religion dans l'État. Il est plus facile de désétablir une religion que d'en établir une nouvelle.

Le régime des « cultes reconnus »⁸ qui émerge dès le XVIII^{ème} siècle rompt avec le système d'Église d'État et, par ricochet, avec l'État confessionnel. Il constitue une première étape vers la reconnaissance institutionnelle du pluralisme religieux et la prise en compte effective de la liberté d'exercice du culte des religions minoritaires. Pour la France, qui comprenait les actuels territoires belges et luxembourgeois au début du XIX^{ème} siècle, la rupture avec l'Ancien Régime et la Constitution civile du clergé est nette. À partir du début du XIX^{ème} siècle (1802 pour les cultes chrétiens, 1808/1831 pour le culte juif), les grandes religions historiques, libres d'exercer leur culte, reçoivent un statut et sont financées par l'État. L'Église catholique conserve certes une position dominante mais elle est soutenue, encadrée et surveillée de la même manière que les autres cultes.

Actuellement, le régime des cultes reconnus ou des cultes statutaires, fixé en grande partie par un droit unilatéral négocié, est caractérisé par la prise en charge des besoins religieux par l'État (rémunération des ministres du culte) et les collectivités territoriales (entretien des bâtiments cultuels et des logements des ministres) ainsi que par l'octroi d'un statut de droit public à certaines des institutions des cultes reconnus (paroisses et consistoires notamment).

Au Luxembourg et en Belgique, les grandes religions mondiales récemment implantées ont bénéficié des mêmes avantages que les cultes reconnus au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. En Belgique, les communautés philosophiques non confessionnelles ont également obtenu ces avantages. En Alsace-Moselle, l'évolution, moins dynamique pour des raisons historiques, a généré un système à deux niveaux. Le premier s'applique aux seuls cultes reconnus au XIX^{ème} siècle, appelés maintenant cultes statutaires (diocèses catholiques, Églises réformée et luthérienne fédérées dans une Union des Églises Protestantes d'Alsace et de Lorraine, culte juif), le second à l'ensemble des religions non statutaires organisées dans un cadre associatif. En l'absence d'interdiction légale, les cultes non statutaires des trois départements de l'Est peuvent recevoir des subventions des collectivités territoriales.

L'Autriche, qui combine le droit conventionnel avec les cultes reconnus, a instauré un régime des cultes à plusieurs niveaux. Héritière d'une longue tradition d'accords concordataires avec l'Église catholique, l'Autriche a conféré un statut aux minorités religieuses (protestants, juifs, musulmans, orthodoxes...) par des lois spéciales ou encore par le biais d'une loi du 20 mai 1874 modifiée par une loi du 9 janvier 1998 créant, d'une part, une procédure de reconnaissance par voie réglementaire et, d'autre part, un registre de communautés confessionnelles. Certaines communautés

⁸ *État et Religions en Europe. Les systèmes de reconnaissance*, Strasbourg, Revue de droit canonique, 2004.

religieuses reconnues ont la capacité de lever des impôts d'Église dans le cadre du droit privé.

Le Grand-Duché de Luxembourg, tout en conservant l'esprit du système des cultes reconnus, utilise depuis 1982 le droit conventionnel par le biais d'accords de droit public interne pour régler ses relations avec les groupements religieux les plus représentatifs.

Le système de droit conventionnel, dont l'objectif est de régler les relations État/religions par le biais d'accords entre les deux partenaires, s'est historiquement imposé dans les États sociologiquement catholiques. Dans cette hypothèse, l'Église catholique, représentée par le Saint Siège, conclut avec l'État concerné des traités relevant du droit public international appelés « concordats ». Le système de droit conventionnel a été étendu à la fin du XX^{ème} siècle aux minorités religieuses non catholiques en Italie, en Espagne, au Luxembourg, au Portugal, en Hongrie, en Pologne et, dès le début du XX^{ème} siècle, en Allemagne. La possibilité de recourir au droit conventionnel pour régler les relations entre les religions et l'État figure souvent dans les textes constitutionnels.

Ainsi, la Constitution du Luxembourg du 17 octobre 1868 précise dans son article 22 que « (...) les rapports de l'Église avec l'État font l'objet de conventions (...) ». Ce texte, dont la portée se limitait initialement à la seule Église catholique, s'applique depuis 1997 aux autres cultes, après un premier essai réussi en 1982⁹. La Constitution de la République de Pologne du 2 avril 1997 dispose dans son article 25 que « les rapports entre la République de Pologne et l'Église catholique sont définis par un traité conclu avec le Saint-Siège et par les lois » alors que « les rapports entre la République de Pologne et les autres Églises et unions confessionnelles sont définis par des lois fondées sur des accords conclus entre le Conseil des ministres et leurs représentants compétents ». L'article 7 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947 proclame l'indépendance et la souveraineté de l'État et de l'Église catholique et, par voie de conséquence, la négociation de son statut par le biais d'accords ou de concordats, tandis que l'article 8 dispose que les confessions religieuses autres que la confession catholique voient leurs relations avec l'État réglées par la loi, sur la base d'accords avec les représentants de chaque confession.

Alors qu'en Italie le droit conventionnel est le droit commun des relations État/religions en application des textes constitutionnels, en Espagne, en Allemagne et en Hongrie, il découle des principes constitutionnels de liberté, d'autodétermination des confessions religieuses et de neutralité de l'État en matière religieuse. La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 instaure une forme de séparation en interdisant la religion d'État. Mais elle prohibe de concert l'indifférence des pouvoirs publics en matière religieuse : « Les pouvoirs publics tiendront compte des croyances religieuses de la société espagnole et entretiendront de ce fait des relations de coopération avec l'Église catholique et les autres confessions » (art. 16). Si ces relations de coopération sont susceptibles d'être mises en œuvre par divers

⁹ Loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Église protestante réformée du Luxembourg.

mécanismes juridiques, il n'en reste pas moins que le droit conventionnel est un moyen privilégié pour atteindre ce but.

Contrairement aux régimes d'Églises nationales, les systèmes de droit conventionnel, et dans une moindre mesure les systèmes de cultes reconnus, ont instauré une architecture complexe de régulation normative des confessions religieuses. Elle comporte plusieurs niveaux de soutien formant une structure que l'on pourrait comparer à une pyramide au sommet de laquelle est placée la ou les religion(s) dominante(s) (Église catholique pour l'Italie, l'Espagne, la Belgique, la Pologne et la Hongrie ; Église catholique et Églises territoriales protestantes pour l'Allemagne), au centre se trouvent les minorités religieuses les plus représentatives ayant conclu des accords ou des ententes avec l'État (Islam, judaïsme) lorsque cette possibilité est prévue par les textes juridiques. Enfin, un statut de base est prévu pour des minorités et microminorités religieuses dont l'intégration dans la société ne soulève pas de questions.

Les mécanismes de « reconnaissance » mis en place au XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle avaient pour objectif de garantir l'exercice public du culte et de donner la personnalité morale aux institutions des confessions religieuses minoritaires (France, Autriche, Espagne, Italie). Les registres des confessions religieuses qui ont été créés au cours du dernier tiers du XX^{ème} siècle correspondent à de nouvelles demandes et à de nouveaux besoins. Il s'agit, dans certains cas, de mettre en œuvre le principe d'égalité en matière religieuse dans le cadre d'un traitement différencié justifié – ou encore d'évoluer vers un régime des cultes égalitaire ne tenant pas compte des différences (soutien étatique identique pour toutes les religions).

Les systèmes culturels pyramidaux (concordats pour l'Église catholique, lois publiant des accords entre représentants des cultes et gouvernement, statut de base et éventuellement droit commun pour les autres cultes) ont, dans leur quasi-totalité, prévu un « registre des entités religieuses ». Contrairement à la reconnaissance qui suppose le vote préalable d'une loi ou la publication d'un décret, l'enregistrement a, en règle générale et sauf exceptions (Estonie, Lettonie), un caractère déclaratif. L'Administration ne peut s'opposer à l'inscription sur le registre que lorsque les données annexées au dossier (nom de la confession religieuse, objectifs, statuts, liste des personnes, etc.) sont inexactes ou lorsque le dossier est incomplet. Des procédures d'enregistrement existent notamment en Espagne (1980), en Estonie (2002), en Hongrie (1990), en Lettonie (1995), en Lituanie (1995), en Pologne (1989), au Portugal (2001), en République tchèque (2002), en Slovaquie (1991), en Slovénie (2007) et en Suède (1998).

Ainsi que le souligne la doctrine, il ne s'agit pas d'une « reconnaissance » par l'État, mais d'une possibilité offerte aux groupements religieux d'acquérir une personnalité morale adaptée aux buts poursuivis. Le système estonien, même s'il distingue plusieurs types d'organisation religieuse (Église, confession religieuse, fédération de confessions religieuses, congrégation), ne crée pas de différence de traitement entre ces groupements inscrits sur le registre des associations religieuses.

Si nombre d'anciens pays communistes ont conservé, ou adapté en le modifiant, le système pyramidal des relations État/religions, d'autres ont préféré adopter un

nouveau régime cultuel de base, par définition égalitaire, dans le respect de la garantie de liberté de religion. Ce modèle débarrassé des pesanteurs historiques n'est pas sans exercer une certaine attractivité, du moins à un niveau symbolique. Il est proche des systèmes français (séparation), néerlandais et irlandais.

Les départements français soumis à la loi du 9 décembre 1905 relèvent d'une « séparation » qui comprend cependant un certain nombre de mécanismes juridiques : les textes prévoient la possibilité pour l'État de financer les aumôneries ; l'affectation culturelle des églises propriétés des communes, des conseils généraux ou de l'État est garantie par le droit administratif ; les ministres du culte peuvent être affiliés à un régime d'assurance vieillesse et d'assurance maladie spécifique (CAVIMAC) ; le financement des réparations des édifices du culte ouverts au public et propriétés d'une personne publique ou d'une association culturelle n'est pas prohibé par la loi du 9 décembre 1905. Ces mécanismes sont, du moins en théorie, applicables à tous les cultes. L'acquisition de la personnalité juridique de droit privé est obtenue par le biais du statut d'association diocésaine pour l'Église catholique et d'association culturelle pour toutes les autres religions.

Cette organisation religieuse minimaliste existe également dans quelques autres rares États de l'Europe de l'Ouest. Ainsi, la République d'Irlande, dont l'article 44 de la Constitution fixe les grands principes régissant les relations État/religions (liberté de religion, autonomie des cultes, garantie des biens religieux, interdiction de financement des cultes), n'a pas élaboré de statut détaillé des confessions religieuses. Elles s'organisent dans le cadre du droit commun (association volontaire, fondation, société) dans le respect des principes constitutionnels précités. La situation est encore plus radicale aux Pays-Bas où la Constitution se limite à protéger la liberté de conscience, de religion et de culte. Les confessions religieuses acquièrent la capacité juridique conformément à l'article 2.2 du Code civil. Les conditions requises ne sont pas très contraignantes. L'organisme demandeur doit avoir pour objet la religion et faire état d'une organisation structurée. Ces personnes juridiques *sui generis* – ce ne sont ni des associations ni des fondations ni des sociétés – sont libres de rédiger des statuts en conformité avec leur discipline ou leur droit interne dans le respect des nécessités de l'ordre public.

Les droits nationaux des religions en Europe ne forment pas une mosaïque de systèmes juridiques caractérisés par une antinomie respective. Ils sont au contraire encadrés par une série de principes communs issus du droit international et de leurs traditions constitutionnelles communes. La garantie de liberté individuelle et collective de religion, la neutralité de l'État et son corollaire, le principe de liberté d'organisation des cultes, et, enfin, le principe de coopération entre l'État et les religions constituent les instruments de la réinterprétation des droits nationaux des religions qui font partie de l'identité nationale.

II. LE FINANCEMENT DES CULTES EN EUROPE

Les modes de financement public des Églises, des religions et communautés cultuelles, et, plus rarement, des groupements convictionnels non confessionnels constituent le noyau historique et parfois identitaire des statuts des cultes en Europe. La compréhension des mécanismes de soutien économique aux cultes (B) de leur justification (C) et de l'émergence de nouveaux systèmes (D) suppose une connaissance des étapes historiques qui ont forgé le cadre juridique actuel (A).

II.A. ÉVOLUTIONS HISTORIQUES

Le poids de l'histoire et des traditions pèse lourdement sur les modes de financement public des communautés convictionnelles en Europe et freine souvent les tentatives de réforme. Les traumatismes générés par les sécularisations successives ainsi que la peur de remettre en cause des équilibres parfois difficiles à atteindre par le passé ne favorisent pas les évolutions. Les modes contemporains de financement des personnels, des institutions et des activités religieuses se sont particularisés sur la base d'un socle commun.

Des évolutions successives générées par le régéralisme, la Réforme, les lois de la Révolution pour les territoires alors sous domination française et le libéralisme ont successivement marqué les droits nationaux et remodelé le droit ecclésiastique des biens et du financement de l'Église sous l'Ancien Régime. Le bénéfice ecclésiastique auquel est attaché l'usufruit d'un bien ecclésiastique constituait le socle du financement de l'Église. Son titulaire percevait une rente, fruit de son revenu. Le bénéfice constitué par la dîme et, très souvent, par un patrimoine immobilier a été considéré comme un instrument privilégié et quasi incontournable du financement des activités et des institutions religieuses par l'Église catholique et cela jusqu'à une période relativement récente¹⁰. Ce système a peu ou prou été maintenu au Royaume-Uni pour l'Église d'Angleterre qui tire encore de nos jours sa subsistance d'un fonds constitué de biens ayant échappé à la sécularisation (patrimoine immobilier) et des revenus d'une dotation versée par la Couronne aux fins de compenser la suppression de la dîme. Le système bénéficial qui ne correspondait plus aux évolutions socio-économiques a pris fin dans de nombreux pays dès le XVI^{ème} siècle sous l'impulsion de la Réforme. Ainsi en Suède, le patrimoine ecclésiastique a été dévolu à la famille royale. Le roi s'était érigé chef de l'Église en lieu et place du pape alors que les évêques, fonctionnarisés et stipendiés, relevaient de son autorité. Au Danemark, les biens ont été répartis en trois parts égales, revenant respectivement à l'Église, au roi et au clergé.

¹⁰ Code de droit canonique, 1917, canons 1409 à 1494.

Une sécularisation radicale des biens ecclésiastiques intervient à la fin du XVIII^{ème} siècle en France et dans les territoires occupés par la France suite à la Révolution. Les religions établies dans les pays européens n'échappent pas à ce processus visant à réduire le pouvoir des Églises et à affirmer celui du Prince. En Allemagne, le processus déjà initié par la Réforme et les Lumières débute dès 1795 et est confirmé par le recez impérial du 25 février 1803, alors qu'en Autriche l'étatisation des biens est intervenue en 1780 sous l'impulsion du joséphisme. Les États italiens et l'Espagne résistèrent un peu plus longtemps à une sécularisation des biens. Il fallut attendre les années 1866-1867 pour l'Italie (réunification) et l'année 1837 pour la péninsule ibérique grâce à l'avènement d'une monarchie progressiste. D'une manière générale, la mainmorte ecclésiastique avait fait son temps. En contradiction avec le libéralisme économique et la révolution industrielle, elle était perçue comme un frein au développement économique des États.

Mais si les Églises ont perdu leur souveraineté en matière économique (elles étaient propriétaires de biens dont les revenus étaient répartis sans grande cohérence et encore moins de justice, bénéficiaient de la capacité de lever un impôt sur les produits agricoles (dîme), n'étaient pas soumises à la fiscalité de droit commun et géraient leur patrimoine de manière autonome), le pouvoir politique n'avait aucun intérêt de les priver des moyens leur permettant d'exister. En effet, les Églises et religions figuraient au XIX^{ème} siècle, parmi les institutions les plus structurantes des sociétés européennes. Elles étaient à cet égard considérées comme incontournables par les États qui ont essayé de les instrumentaliser à leur profit en les transformant en un service public financé. Deux systèmes de financement des cultes ont progressivement émergé aux XVIII^{ème}-XIX^{ème} siècles, suite aux sécularisations induites par la Réforme, par la Révolution et par le libéralisme. Le premier consiste à prendre en charge, sur le budget de l'État et des communes, la totalité des besoins des confessions religieuses « reconnues » par l'État à l'instar d'autres services de l'État. Le second a favorisé l'instauration d'un impôt d'église, lié en principe à l'appartenance religieuse dont le versement était complété par des subventions publiques en compensation des biens sécularisés (théorie de la compensation).

II.B LES SYSTÈMES ACTUELS DE FINANCEMENT DES CULTES

Les rapports de pouvoir et de courtoisie entre les États et les religions au XIX^{ème} siècle ont ainsi généré des droits ecclésiastiques qui sont à l'origine des modes de financement actuels des confessions religieuses qu'il est possible de classer en deux grandes catégories.

A) La première est relativement résiduelle. Il s'agit d'un financement adossé au maintien aménagé de la propriété ecclésiastique (biens meubles et immeubles, produit du rachat des dîmes par la couronne) qui subsiste encore au Royaume-Uni pour la seule Église établie d'Angleterre. L'Église vit de ses rentes et l'État n'intervient que pour l'entretien des bâtiments culturels qui sont classés monuments historiques.

Les intérêts des biens mobiliers et immobiliers gérés par un conseil d'administration composé de membres de droit et de membres nommés par le gouvernement et les autorités religieuses sont versés à l'Église établie d'Angleterre. Le système anglais qui est marqué par un réel souci de transparence porte peu d'attention à l'égalité en matière religieuse qui serait par ailleurs difficile à instaurer en matière de financement : l'Église d'Angleterre est propriétaire de ses biens. De même, l'Église orthodoxe de la République de Chypre tire ses revenus d'un important patrimoine ecclésiastique. Le financement de l'Église orthodoxe en Grèce n'est pas totalement semblable aux systèmes précités dans la mesure où la relative préservation du patrimoine ecclésiastique a été de surcroît accompagnée par un abondant financement public. Cette situation avantageuse s'explique par le rôle important joué par la religion dominante en tant que facteur de conservation des valeurs traditionnelles et de l'identité ethnique des Hellènes. Le lien étroit entre la nation, le peuple, l'État et l'Église orthodoxe a accéléré le processus de financement étatique de l'Église orthodoxe notamment après la Seconde guerre mondiale alors que prévalait l'idéologie de la culture gréco-chrétienne.

B) La deuxième catégorie, qui est de loin la plus importante, comprend tous les États qui prennent directement en charge ou qui facilitent par divers mécanismes le financement des religions. Il est possible de distinguer quatre types de soutien économique :

- Les États et les collectivités territoriales (Luxembourg, Belgique, France pour l'Alsace-Lorraine et la Guyane) financent obligatoirement l'ensemble des besoins culturels des Églises et religions « reconnues » (rémunération des ministres du culte et entretien des bâtiments affectés à l'exercice du culte et, le cas échéant, mise à disposition d'un logement aux ministres du culte ou, à défaut, versement d'une indemnité de logement).

- Les États ont créé la possibilité pour les contribuables de reverser une partie de leur impôt à des confessions religieuses ayant passé un accord avec l'État ou encore à des organisations non gouvernementales, et cela en dehors de toute considération liée à l'affiliation religieuse des contribuables (Espagne, Hongrie, Italie, Portugal). Dans ce cas, les confessions religieuses sont subventionnées publiquement par le biais du versement d'une partie de l'impôt sur le revenu et cela conformément à un choix fait par les contribuables. L'affectation de cette infime partie de l'impôt ne relève plus de la décision du législateur.

- Les États facilitent pour certaines Églises, religions et groupements philosophiques la collecte d'un « impôt religieux » ou « impôt d'église » qui est en règle générale calculé sur l'assiette de l'impôt sur le revenu. Cette taxe complémentaire est un impôt de l'Église et non de l'État, bien qu'il soit le plus souvent collecté par l'administration fiscale, et est lié à l'affiliation religieuse (Allemagne, Danemark, Suède, certains cantons de la Confédération helvétique, Autriche). La perception de l'impôt prend fin lorsque le contribuable concerné décide de quitter formellement sa confession religieuse d'appartenance par le biais d'une procédure de sortie administrative de la confession religieuse. L'impôt d'église est très souvent complété par des subventions

publiques dont la relative pérennité peut être garantie par des dispositions constitutionnelles (Allemagne)

- Les États financent partiellement ou encore ponctuellement les activités, les institutions et les ministres du culte. Les pouvoirs publics en France dite de la séparation sont ainsi autorisés à rémunérer les aumôniers des prisons, de l'armée et des hôpitaux. Par ailleurs, les articles 19 et 13 modifiés de la loi de 1905 permettent à l'État et aux collectivités territoriales d'engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la loi ainsi que le subventionnement des travaux réalisés sur les édifices culturels propriétés des associations culturelles, qu'ils soient classés ou non monument historique. Il existe également un instrument permettant la participation des pouvoirs publics à la construction de nouveaux édifices culturels (bail emphytéotique administratif). Les Pays-Bas sont d'un commun accord (État et religions concernées) sortis d'un subventionnement public justifié par une compensation en contrepartie de la sécularisation des biens religieux en 1972. Les obligations de l'État relatives aux traitements des ministres du culte ont été définitivement supprimées en 1983. Mais en l'absence de textes prohibant les soutiens économiques aux confessions religieuses, les pouvoirs publics néerlandais aident les religions minoritaires à l'occasion de construction d'édifices dédiés aux exercices culturels en vue de rétablir une certaine égalité en matière religieuse. Enfin, la Constitution de la république d'Irlande prohibe le financement des religions. Mais cette interdiction ne s'étend pas à la rémunération des professeurs d'enseignement religieux dans les écoles collèges et lycées publics et privés et à celle des aumôniers de l'armée et des prisons.

Dans nombre d'États membres de l'Union européenne, les biens ecclésiastiques sont protégés aux fins de prévenir les sécularisations abusives : « Le droit de propriété et les autres droits des sociétés et associations religieuses sur leurs établissements, fondations et autres biens, destinés au service du culte, à l'enseignement et à la bienfaisance, sont garantis » (loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, art. 140) et administrés conformément au principe d'autonomie des cultes.

Les cultes « reconnus » bénéficient en règle générale, y compris en régime français de séparation, de subventions indirectes par le biais d'une très large palette d'exonérations fiscales : franchises des impôts commerciaux, impôts sur les sociétés à taux réduit, exonération des droits de mutation (dons et legs), exonération de l'imposition des dons manuels, déductibilité pour les donateurs du montant de leurs dons faits aux institutions culturelles, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les édifices du culte et exonération de la taxe d'habitation. Ces avantages pourraient être revus à la baisse dans certains États européens en raison de la crise financière.

II.C. LA JUSTIFICATION DU FINANCEMENT DES CULTES

Les arguments en faveur d'un financement public des cultes trouvent leur source notamment à partir des XVIII^{ème}-XIX^{ème} siècles dans la théorie de l'utilité sociale de la religion et dans le principe de la compensation en contrepartie des biens sécularisés. Les pouvoirs publics du début du XIX^{ème} siècle insistent sur la nécessité d'un encadrement moral du peuple, condition sine qua non d'un bon fonctionnement de la société et de l'État. Cette position a été en France vigoureusement défendue par Portalis¹¹ au début du XIX^{ème} siècle dans son discours sur l'organisation des cultes, où il distingue « le petit nombre d'hommes qui brillent dans les grandes cités, d'une population immense qui a besoin d'être gouvernée, que l'on ne peut éclairer, qui est plus susceptible d'impression que de principes, et qui, sans le recours et sans le frein de la religion, ne connaîtrait que le malheur et le crime... »¹². Le curé et le gendarme veillaient de concert au maintien de l'ordre public, de la paix sociale et de la paix religieuse et cela en dehors de toute considération sur la véracité de telle ou telle religion. De plus, l'État, en organisant et en finançant les institutions et les personnels religieux, veille également « à ce qu'aucune partie du territoire ne soit privée de la nourriture spirituelle » comme le déclare Vivien de Goubert en 1859¹³. L'État organise ainsi un service public des cultes utile et même nécessaire au bon fonctionnement de la société du XIX^{ème} siècle.

Pour les apologistes de la religion et notamment les tenants de l'Église catholique, le financement des cultes dériverait d'une créance acquise par l'Église suite à la sécularisation des biens ecclésiastiques. Ainsi en France, les juristes catholiques considéraient que, conformément à l'article 13 de la Convention de Messidor, le pape entérine la confiscation et l'aliénation des biens ecclésiastiques, tandis que l'État français « paierait » cette abdication (article 14) par une dotation ayant le caractère d'une dette sous la forme de traitements convenables¹⁴. La théorie de la compensation malmenée par les juristes républicains de la fin du XIX^{ème} siècle est de surcroît inopérante pour les religions non catholiques bénéficiant de soutiens économiques publics alors que leurs biens n'ont pas été sécularisés¹⁵.

L'obsolescence des théories de l'utilité sociale et de la compensation ont conduit les auteurs à développer d'autres arguments à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Ainsi, en Italie et en Espagne, la religion est expressément considérée par la doctrine comme un phénomène social favorisant la croissance et la maturation de chaque individu, tout en développant l'altruisme et le sens de la solidarité. Partant de cette constatation, le service rendu par la religion à la société serait incontestable. La doctrine tant espagnole qu'italienne insiste cependant sur la neutralité de l'État et le principe d'égalité. Tous les groupes intermédiaires, qu'ils soient religieux ou non,

¹¹ Jean Etienne Marie Portalis (1746-1807), principal rédacteur du Code civil et ministre des Cultes (1804-1807).

¹² *Discours, rapports et travaux inédits sur le concordat de 1801*, publiés par Frédéric Portalis, Paris, Joubert, 1845, p. 13 et 15.

¹³ Cité par Jean-Michel Leniaud, *L'Administration des cultes pendant la période concordataire*, Paris, NEL, 1988, p. 27-28.

¹⁴ Voir Francis Messner, *Le financement des Églises. Le système des cultes reconnus*, Strasbourg, Cerdic, 1983, p. 20.

¹⁵ Les biens des Églises territoriales luthériennes d'Alsace n'ont pas été sécularisés par les lois de la Révolution. Ils font actuellement partie du patrimoine de la fondation St-Thomas.

devraient pouvoir bénéficier d'un traitement correspondant à l'importance sociale qu'ils revêtent¹⁶. Il reste que les religions ne jouent pas systématiquement un rôle positif dans la société. Elles sont parfois source de violence, de désordre et d'atteintes à l'ordre public. Dans ce cas, elles ne sauraient prétendre bénéficier de soutiens publics.

Le caractère culturel de l'activité et du patrimoine religieux semble être un argument émergent en faveur du soutien économique aux institutions religieuses comme en témoigne, entre autres, l'article 17 de l'entente entre l'État italien et la Table vaudoise du 11 août 1984 : « La République italienne et la Table vaudoise s'engagent à collaborer pour la sauvegarde et la mise en valeur des biens culturels appartenant au patrimoine historique, moral et matériel des églises représentées par la Table vaudoise, en instituant à cette fin des commissions mixtes spéciales. Ces commissions ont entre autres tâches l'établissement et la mise à jour de l'inventaire des biens culturels mentionnés ci-dessus ».

Si le droit du financement public des cultes fait preuve d'une grande stabilité en raison de l'histoire (difficulté de remettre en cause des équilibres suite à des conflits) et du corporatisme des groupements religieux concernés, sa réforme s'impose cependant. Dans un État de droit, la justification du subventionnement public des institutions de croyances ne peut être adossé au seul argument historique qu'il soit implicite ou explicite. Les sociétés européennes sont désormais plurielles et profondément sécularisées. Ce paysage convictionnel pose à frais nouveaux la question de l'égalité en matière religieuse au regard notamment du droit international ainsi que celle de la place et du rôle des religions et, le cas échéant, des groupements convictionnels non religieux dans la société. Considérer de manière égale religions et mouvements humanistes confirmera le rôle social des religions. Les groupements convictionnels confessionnels et non confessionnels seraient, si cette hypothèse se confirme, des corps intermédiaires dans la société à l'instar des ONG, des syndicats, des associations d'utilité publique et subventionnés en tant que tels.

II.D. DES PRATIQUES ÉMERGENTES

À terme, la sécularisation des sociétés occidentales et l'individualisation du croire pourraient entraîner une forte culturalisation des Églises et religions historiques qui seraient alors perçues par les pouvoirs publics comme les conservateurs d'un patrimoine matériel et symbolique à l'instar des agriculteurs subventionnés pour leur activité de paysagiste. En matière de subvention des cultes, ce glissement vers la culturalisation du religieux est perceptible dans la technique de l'« assignation de l'impôt » en vigueur notamment en Italie et en Espagne. Le contribuable décide

¹⁶ Paolo Moneta, « Le financement public des Églises en Italie », in *Stati e confessioni religiose in Europa. Modelli di finanziamento pubblico*, Milan, Giuffrè, 1992, p. 41-56 et Isidoro Martin Sanchez, « The financing of religious confessions in Spanish Law », in *op. cit.*, p. 19-40.

d'affecter une partie de ses impôts à des activités culturelles ou encore socio-caritatives. Or, l'« assignation » n'est pas liée à l'affiliation religieuse.

Si nombre d'anciens pays communistes se sont alignés lors de la rédaction de leurs nouveaux statuts des cultes sur des modèles existants, certains d'entre eux traitent les Églises et religions à égalité avec d'autres groupes intermédiaires dans la société. Ainsi l'Estonie verse une subvention modeste au Conseil des Églises estoniennes, à charge pour lui de la répartir, et finance les activités sociales et culturelles de diverses confessions religieuses. La Lituanie soutient économiquement les seules activités éducatives et culturelles ainsi que les monuments historiques des Églises et des religions, alors que la Slovénie a mis en place un système d'appel à projets. Les confessions religieuses bénéficiaires doivent mener à bien une activité à caractère culturel et justifier l'utilisation des fonds perçus. Il conviendra à terme de trouver un équilibre entre les deux principes qui justifient le soutien économique des Églises et religions : leur rôle socioculturel et la mise en œuvre effective de la liberté de religion.

L'État est tenu de respecter l'égalité en matière religieuse. Si les différences entre les « cultes reconnus » et les autres religions sont parfois disproportionnées, ce qui est notamment le cas pour les Églises nationales, il est également légitime de se poser la question de l'égalité entre groupes religieux et groupes non religieux qui développent le même type d'activité qualifié d'« utile » par les pouvoirs publics. Or, dans les deux cas, la « reconnaissance » des religions tout comme celle des associations (d'utilité publique ou d'intérêt général) est subordonnée au respect d'un certain nombre de critères (nombre de membres, adhésion aux valeurs communément partagées, volonté de s'intégrer dans la société, acceptation d'un débat relatif à leur fonctionnement). L'octroi d'un soutien économique aux cultes par le biais de la fixation d'un certain nombre de critères objectifs et de leur respect par les groupements concernés est fondé sur des éléments neutres et objectifs.

LE RÉGIME DES CULTES AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

I. L'HÉRITAGE DE L'HISTOIRE

Le Luxembourg, terre de milieu, zone frontière entre monde latin et monde germanique, a conservé, à travers tout l'Ancien Régime, son identité unitaire catholique. Sur le plan des structures ecclésiastiques, le Grand-Duché de Luxembourg a été longtemps partagé entre différents évêchés : dès l'époque mérovingienne, la partie septentrionale du territoire relève du diocèse de Liège et, au-delà, de l'archevêché de Cologne, tandis que la partie méridionale dépend de l'archevêché de Trèves (diocèses de Trèves, Metz et Verdun). Ce morcellement sur le plan religieux créera des difficultés aux souverains successifs, qui, dès Charles-Quint, souhaiteront voir les évêchés coïncider avec les frontières politiques. Cela ne se réalisera cependant pas avant la seconde moitié du XIX^{ème} siècle. Ce morcellement ecclésiastique affaiblit la puissance de l'Église au Luxembourg, où va se développer une forte tradition de contrôle de l'État sur l'Église.

I.A. L'ANCIEN RÉGIME

Le duché de Luxembourg, constitué à partir du XI^{ème} siècle, forme la partie la plus vaste mais aussi la plus pauvre des Pays-Bas espagnols (1549-1713). Le protestantisme ne parvient pas à s'y implanter ; le duché se tient à l'écart des guerres de religion du XVI^{ème} siècle et de l'insurrection contre Philippe II. A la Contre-Réforme, le culte des saints (particulièrement de la Vierge, qui, consolatrice des affligés, deviendra en 1677 la patronne du pays), et les pèlerinages connaissent un grand développement dont les effets sont encore perceptibles de nos jours.

A la fin de l'Ancien régime, la société luxembourgeoise, dans un contexte de faible développement économique et d'excentration géographique au sein des Pays-Bas, demeure essentiellement rurale et conservatrice. La situation du clergé y est difficile ; ses revenus, constitués de la dîme, du casuel, et du *bouvrot* (terre que les curés exploitaient en tant qu'agriculteurs) sont faibles. Le clergé régulier, abrité dans de nombreuses abbayes et monastères, dont l'abbaye d'Echternach (fondée par Saint Willibrord dès le huitième siècle), et les établissements fondés par la comtesse Ermesinde (1186-1247), occupe une place prépondérante au Luxembourg et jouit,

sous l'Ancien régime, d'un statut social généralement supérieur à celui du clergé séculier.

Le statut de l'Église catholique, religion d'État, et son monopole en matière d'instruction, ne seront que peu ébranlés par les réformes de Joseph II à la fin du XVIII^{ème} siècle. L'Empereur promeut des réformes religieuses d'ouverture sur la modernité pour renforcer la liberté des citoyens, mais aussi le contrôle de l'État. L'Édit de tolérance (1781) accorde aux protestants le libre exercice du culte ; les ordres religieux contemplatifs sont supprimés (1783) ; la formation du clergé est obligatoirement organisée dans des séminaires d'État et le système paroissial du duché de Luxembourg est réorganisé, sans toutefois obtenir la révision des frontières des évêchés, en dépit de requêtes du clergé local.

Au Luxembourg, la pratique du *placet* (nécessaire autorisation du pouvoir civil pour la publication des actes ecclésiastiques) était courante dès avant Joseph II ; selon l'historien Gilbert Trausch, on trouvait au Luxembourg un « joséphisme avant la lettre »¹⁷ : « sur le plan des relations Église-État, les sensibilités ne sont pas les mêmes au nord ou au sud des Ardennes »¹⁸.

Aussi l'autoritarisme de Joseph II sera-t-il mieux vécu que dans le reste des Pays-Bas, dont l'opposition culminera dans la Révolution brabançonne à laquelle le Luxembourg demeurera indifférent. Le Joséphisme trouvera même en un Luxembourgeois son plus fervent supporter : Jean Nicolas de Hontheim (1701-1790), évêque de Trêves, plus connu sous le pseudonyme de Febronius.

I.B. LA RÉVOLUTION FRANÇAISE ET SES CONSÉQUENCES

La Révolution française vient bouleverser la position de l'Église. Après la chute de la forteresse de Luxembourg le 7 juin 1795, au terme d'un siège de sept mois, le Luxembourg est, comme le reste des Pays-Bas, annexé à la République le 1^{er} octobre 1795. Son territoire fait désormais partie du département des Forêts. Les vingt années du régime français bouleverseront l'organisation de la société et la place de l'Église : suppression des anciennes institutions, nouvelles divisions administratives, abolition des anciennes coutumes, nouveau calendrier, système métrique, confiscation des biens des couvents, suppression des ordres religieux, des dîmes, des biens de mainmorte... La vente des biens nationaux va profiter à une nouvelle bourgeoisie au sein de laquelle se développera l'anticléricisme au XIX^{ème}. Pour l'heure, l'obligation faite aux prêtres de prêter serment à la République fait naître un clergé réfractaire et nourrit l'hostilité de la population, attachée à ses traditions religieuses. Cette opposition grandit avec l'instauration de la conscription et

¹⁷ Le joséphisme désigne la conception qu'avait l'Empereur Joseph II des relations entre l'Église et l'État, visant à subordonner la première au second. Cité par Jean-Marie Kreins, *Histoire du Luxembourg*, PUF, 5^{ème} éd., 2010, p.56.

¹⁸ Gilbert Trausch (dir.), *Histoire du Luxembourg. Le destin européen d'un petit pays*, 2010, p.200.

débouche sur une guerre paysanne (*Klëppelkrich*), sans lendemain. Des centaines de prêtres réfractaires, accusés d'être les instigateurs des troubles, seront déportés.

Le Concordat de 1801 est donc bien accueilli dans le département des Forêts, où seule une petite minorité de prêtres [sous la houlette du vicaire général de Namur, Corneille Stevens (1747-1828)] refusent le serment concordataire. Les articles organiques qui sont promulgués de concert avec le Concordat (Loi du 18 Germinal an X, 8 avril 1802) réorganisent le paysage ecclésiastique : placé sous la juridiction de l'évêque de Metz, le Luxembourg appartient pour la première fois de son histoire à un seul diocèse. Divers instruments juridiques, dont le plus important est sans doute le décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église, viennent compléter la loi du 18 Germinal an X. Ils sont toujours encore en vigueur aujourd'hui dans le Grand-Duché, bien que certaines de leurs dispositions aient été modifiées.

Après la défaite française, au Congrès de Vienne (1815), l'ancien duché de Luxembourg est reconstitué, promu au rang de Grand-Duché et donné à Guillaume d'Orange-Nassau, roi des Pays-Bas, en propriété personnelle. Il est par ailleurs intégré dans la Confédération germanique et une garnison prussienne s'installe dans la forteresse de Luxembourg. En 1823, le Luxembourg est détaché de l'évêché de Metz et rattaché au diocèse de Namur.

Cependant, le roi des Pays-Bas traitera le Grand-Duché comme la dix-huitième province de son royaume des Pays-Bas, sans se soucier de son autonomie. Il en confie le gouvernement, pour l'essentiel, à des étrangers (qui sont le plus souvent protestants), et en néglige le développement économique. Aussi les Luxembourgeois se rallient-ils, dans l'ensemble, au soulèvement des provinces belges en 1830. En octobre 1830, le gouvernement provisoire de la Belgique déclare le Grand-Duché partie intégrante de la Belgique. Cependant, la ville de Luxembourg, occupée par une garnison prussienne, demeure fidèle à Guillaume I^{er}. Pendant neuf ans, le pays sera ainsi partagé entre la Belgique, pour la quasi-totalité de son territoire, et les Pays-Bas, pour la ville de Luxembourg. Guillaume I^{er} ayant interdit aux prêtres de Luxembourg-Ville tout contact avec l'évêque de Namur, le pape Grégoire XVI décide de détacher la ville du diocèse et de l'ériger en vicariat apostolique¹⁹.

En 1839, le traité de Londres consacre la partition du Luxembourg, dont la partie occidentale vient constituer la province belge du Luxembourg, la partie orientale constituant le Grand-Duché demeurant sous l'autorité du roi des Pays-Bas, Guillaume II à partir de 1840. Le nouvel État ne possède plus de frontière commune avec les Pays-Bas ; aussi le souverain le dote-t-il d'une administration spécifique.

¹⁹ Un vicariat apostolique est habituellement établi dans des pays qui sont considérés par l'Église comme terres de mission, là où il n'y a pas encore suffisamment de catholiques pour ériger un diocèse. Le cas de Luxembourg est particulier, puisque c'est essentiellement son isolement des structures ecclésiastiques existantes qui justifient l'érection du vicariat apostolique dans une ville essentiellement catholique (même si les soldats de la garnison prussienne sont généralement protestants).

I.C. LA CONSTITUTION D'UN ÉTAT INDÉPENDANT

En 1841, Guillaume II octroie au Grand-Duché une Charte constitutionnelle (12 octobre 1841) qui confirme son autonomie mais aussi les pouvoirs du Roi. Sur le plan ecclésiastique, l'ensemble du Grand-Duché est rattaché au vicariat apostolique de la ville de Luxembourg, dépendant directement du Saint-Siège (bref papal du 2 juin 1840, approuvé par l'arrêté du Roi Grand-duc du 13 juin 1840). Pour la première fois, le Luxembourg dispose d'une administration ecclésiastique propre, un facteur de nature à soutenir l'identité nationale. Mais la personnalité de l'Allemand Jean-Théodore Laurent (1804-1884), nommé vicaire apostolique en 1841, va envenimer les relations entre les pouvoirs publics et l'Église : alors que le clergé était traditionnellement favorable au contrôle de l'État, il va passer sous la férule de Mgr Laurent « du joséphisme à l'ultramontanisme²⁰ », provoquant ainsi un grave conflit avec l'État libéral. Celui-ci s'ouvre dès son arrivée à Luxembourg, devant le refus du vicaire apostolique de prêter le serment prévu par le Concordat, et que son prédécesseur, Jean-Théodore Vandernoot, avait prêté sans sourciller. Laurent met en avant l'insécurité juridique qui entoure le sort du Concordat, tout en soulignant que le texte ne concerne que les évêchés et non les vicariats apostoliques, situation non prévue²¹.

Le Concordat de 1801 a-t-il été aboli ?

La Constitution belge de 1831 a, *de facto*, aboli le Concordat, en séparant l'Église de l'État. Entre 1831 et 1839, elle s'applique au Luxembourg, hors la ville de Luxembourg elle-même, restée fidèle à Guillaume d'Orange. Lors de la partition de 1839, un arrêté du souverain (11 juin 1839) proclame, en outre, le maintien de la législation existante et stipule en son article 12 que, en ce qui concerne le clergé et les églises, tout reste en l'état du jour de la reprise de possession.

Aussi, en 1840 une discussion s'ouvre-t-elle sur la validité du Concordat au Grand-Duché. Les Catholiques souhaitent conserver les acquis du régime belge, qui a donné à l'Église la liberté tout en maintenant ses avantages financiers. Ils soutiennent que le Concordat a été aboli, à l'exception sans doute de la Ville de Luxembourg ; mais, dans le nouvel État, l'exception ne saurait être devenue la règle générale. Les Libéraux veulent, eux, encadrer l'Église et maintenir sur elle le contrôle assuré par le Concordat. Ils soutiennent que la Constitution belge a été abolie sur le territoire du Grand-Duché par le traité de Londres (1839), puis par la Constitution des États (1841). Si le Concordat ne pouvait être exécuté tant que le territoire luxembourgeois

²⁰ L'ultramontanisme est une doctrine favorable à la primauté du pape, tant à l'intérieur de l'Église que vis-à-vis du pouvoir politique. Il se développe au XIX^{ème} siècle en réaction à la modernité.

²¹ Elle l'était cependant par les articles organiques. Albert Calmes, *Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg*. Tome IV, *La création d'un État (1841-1847)*, Luxembourg, 1954, pp. 320-321.

dépendait d'un évêque belge, avec l'extension du vicariat apostolique à tout le pays, rien n'empêche plus cette exécution, en attendant la conclusion d'un nouvel instrument.

Le roi Guillaume II ouvre en effet avec le Saint-Siège des négociations en vue de la conclusion d'un nouveau Concordat, qui n'aboutiront pas, pas plus que dans les tentatives suivantes, à partir de 1848. La Constitution prévoit, en 1848, la conclusion de nouvelles conventions (art. 23). En attendant, les dispositions relatives aux cultes restent en vigueur (art. 123).

Aussi, si au Grand-Duché le Concordat n'a jamais été formellement abrogé, sa validité n'a pas non plus été reconnue par l'État luxembourgeois indépendant. Le débat quant à la validité, ou non, du Concordat, n'est pas clôt. Le modèle luxembourgeois de relations entre l'Église et l'État qui s'est mis en place au cours de l'Histoire semble être davantage un modèle de concertation, informelle, qu'un modèle concordataire²².

Guillaume II, souverain protestant, semble avoir eu à cœur de montrer son respect pour la religion catholique de ses sujets luxembourgeois : il se réserve la compétence des affaires ecclésiastiques et soutient Mgr Laurent dans son face à face avec le gouvernement. Le Roi dispense le vicaire apostolique de prêter le serment concordataire ; il estime que les dispositions du Concordat ne lient plus les autorités ecclésiastiques. Le gouvernement l'entend autrement. Le Roi réclame à Rome l'érection du Luxembourg en évêché indépendant, mais son projet n'a pas l'assentiment du gouvernement, qui redoute qu'un dignitaire ecclésiastique, l'évêque, l'emporte en rang sur les membres du gouvernement. Alors que le souverain mène avec Rome des négociations en vue de la conclusion d'un nouveau Concordat, le gouvernement propose son propre projet, en juillet 1848, et le transmet au Roi. Le souverain ne le prendra pas en considération, eu égard aux « tendances hostiles à l'Église » qu'il y discerne.

Le 31 mars 1845 est ouvert le séminaire de Luxembourg, avec l'approbation du Roi. Les collectes en faveur du séminaire sans l'approbation du gouvernement, le choix des professeurs par le vicaire apostolique Laurent et le discours que ce dernier prononce lors de l'inauguration déclenchent une nouvelle crise dans les rapports avec le gouvernement. Ceux-ci sont également envenimés par la véritable croisade menée par Laurent contre les francs-maçons ; le refus de funérailles religieuses pour les notables appartenant à la Loge, fussent-ils membres du gouvernement, en sont la manifestation visible. Si « [Laurent] imprègne de sa forte personnalité l'Église luxembourgeoise, par sa germanophilie, il la lie pour un siècle au moins à la vie ecclésiastique germanique et la détourne de la théologie française. L'autre versant de ce renouveau est la montée d'un anticléricalisme qui renforce également pour un siècle

²² Même si cette dernière appellation est volontiers retenue ; cf ; Alexis Pauly, *Les cultes au Luxembourg. Un modèle concordataire*, Luxembourg, Forum, 1989.

sa présence dans le paysage culturel et politique luxembourgeois »²³. Le gouvernement luxembourgeois obtiendra le rappel de Laurent à Rome en 1848²⁴. La personnalité de son successeur, le Luxembourgeois Nicolas Adames (1813-1887), amènera une baisse des tensions qui, toutefois, ne s'apaiseront vraiment qu'au siècle suivant.

I.D. LA CONSTITUTION DU 9 JUILLET 1848

En 1848, après des désordres à caractère révolutionnaire dans les principales villes du pays, Guillaume II assouplit son régime. Il concède la liberté de la presse, qui débouche sur la création du *Luxemburger Wort*, journal catholique appartenant au vicariat apostolique (plus tard à l'évêché). Guillaume II convoque une assemblée constituante qui va prendre pour modèle la Constitution belge, qui avait été d'application dans le pays (sauf à Luxembourg-ville) de 1831 à 1839.

Les articles 20 à 22²⁵, traitant de la liberté des cultes et du mariage civil, correspondent alors aux articles 14 à 16 du modèle belge :

Art. 20.

La liberté des cultes, celle de leur exercice public ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Art. 21.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 22.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale.

Mais les constituants refusent de donner à l'Église les mêmes libertés qu'en Belgique : l'article 23 de la Constitution²⁶ prévoit l'intervention du gouvernement dans le recrutement du clergé²⁷ :

Art. 23.

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

²³ Alexis Pauly, *Les cultes au Luxembourg. Un modèle concordataire*, Luxembourg, Forum, 1989, p.56.

²⁴ Sa démission ne sera cependant effective qu'en 1856, après le vote d'une résolution par la Chambre des députés, lui accordant notamment une pension.

²⁵ Dans la Constitution luxembourgeoise actuellement en vigueur, ils correspondent aux articles 19 à 21.

²⁶ Dans la Constitution luxembourgeoise actuellement en vigueur, l'article existe toujours, il porte le numéro 22.

²⁷ Le texte de cet article est à comparer avec l'article 16 de la Constitution belge de 1831 : « L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication ».

pour les uns et les autres de correspondre avec leurs 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 pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

La Constitution luxembourgeoise prévoit donc de fixer les rapports de l'autorité ecclésiastique avec l'État par le biais de conventions. La commission de la Constitution avait en vue le maintien d'un instrument concordataire modifié, qui aurait notamment instauré un droit de présentation pour le clergé luxembourgeois de trois candidats choisi en son sein parmi lesquels le pape désignerait le chef ecclésiastique, ce qui aurait garanti une forme de préférence nationale²⁸.

En attendant la conclusion de semblable instrument, la Constitution prévoit, en son article 123²⁹, que

Art. 123.

En attendant la conclusion des conventions prévues à l'article 25, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

La Constitution luxembourgeoise diffère également du modèle belge, en ce qu'elle réserve au législateur le soin de fixer tout ce qui concerne l'enseignement, sans accorder de liberté totale de l'enseignement, comme en Belgique. De même, si la Constitution luxembourgeoise de 1848 proclame le droit de s'assembler paisiblement et la liberté d'association, elle en restreint l'exercice dans le domaine religieux³⁰ :

Art. 26

Les Luxembourgeois ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui règlent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique pas aux rassemblements en plein air, politiques, religieux ou autres; ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois et règlements de police.

Art. 27.

Les Luxembourgeois ont le droit de s'associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive.

L'établissement de toute corporation religieuse doit être autorisé par une loi.

La commission de la Constitution semble avoir voulu éviter l'établissement de nombreuses congrégations étrangères³¹.

²⁸ Albert Calmes, *Histoire contemporaine du Grand-Duché de Luxembourg*. Tome V, *La Révolution de 1848*, p.203 ; Alexis Pauly, op. cit., p. 65.

²⁹ Cet article porte actuellement le numéro 119.

³⁰ Si la restriction de l'article 26 est maintenue dans l'article 25 actuel, la restriction prévue à l'article 27 a disparu du texte constitutionnel actuel de l'article 26.

³¹ Idem, p.205.

L'article 110 impose à l'État le paiement des traitements des ministres des cultes³² :

Art. 110.

Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi.

Il diffère de son pendant belge, l'article 117 de la Constitution de 1831, qui ne prévoit pas le règlement des traitements par la loi³³.

En 1848, le cadre juridique des relations entre l'Église et l'État au Luxembourg est fixé; il ne bougera plus.

La Constitution de 1848 était véritablement révolutionnaire, en ce qu'elle établissait les libertés fondamentales et la séparation des pouvoirs, réduisant drastiquement les pouvoirs du monarque. Elle demeure la base de la Constitution luxembourgeoise actuelle, en dépit du « coup de 1856 » : soutenu par des forces réactionnaires, Guillaume III abolit cette Constitution trop libérale à son goût. Mais, en 1868, le Constituant reviendra aux dispositions de la Constitution de 1848 tout en adaptant les textes à la nouvelle situation internationale du pays : par le traité de Londres de 1867, le Luxembourg avait été déclaré perpétuellement neutre sous la garantie des grandes puissances ; la forteresse de Luxembourg est démantelée.

Les souverains de l'époque, qu'ils soient également rois des Pays-Bas (jusqu'en 1890) ou issus de la noblesse allemande (Nassau-Weilburg après 1890), demeurent étrangers au Luxembourg dans lequel ils ne résident qu'épisodiquement. Ce n'est qu'avec l'avènement de la grande-duchesse Marie-Adélaïde en 1912 que le pays aura une souveraine « à temps plein », et catholique. Jusqu'alors, le gouvernement luxembourgeois aura disposé d'une grande autonomie pour gérer les affaires du pays, dans un sens favorable à la bourgeoisie libérale qui le compose.

I.E. LA CRÉATION D'UN DIOCÈSE LUXEMBOURGEOIS

En 1870, durant le concile Vatican I, le pape Pie IX nomme le vicaire apostolique Nicolas Adames évêque de Luxembourg. Il s'agit d'une décision unilatérale du souverain pontife, en l'absence de toute concertation avec le gouvernement. Aussi ce dernier ne reconnaîtra-t-il l'évêché que trois ans plus tard. Le Conseil d'État avait estimé en 1870 « qu'il n'y a lieu de ne donner aucun acte et de ne reconnaître d'aucune manière la mesure prise, jusqu'à ce que la Cour de Rome ait donné une explication officielle sur la portée réelle et accordé les garanties jugées indispensables

³² Actuellement, ce même article est numéroté 106.

³³ Art. 117 de la Constitution belge de 1831 : « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

parmi lesquelles le Conseil range, avant tout, le principe qu'il ne pourra être nommé aucun évêque étranger et que le titulaire soit tenu au serment de fidélité »³⁴.

La loi du 30 avril 1873 précise comme condition à la création d'un évêché « 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 d'être réglées par les dispositions en vigueur »³⁵. La loi ne précise cependant pas de quelles dispositions il s'agit... Une autre ambiguïté se retrouve dans l'arrêté royal grand-ducal du 23 juin 1873, qui précise que l'église Notre-Dame est érigée en cathédrale, mais conserve juridiquement le statut d'église paroissiale. Il semble que le gouvernement de l'époque n'ait pas voulu décharger la Ville de Luxembourg de la charge de l'entretien de l'église, qui serait passé logiquement à l'État, si une fabrique cathédrale avait été créée³⁶.

La question de la personnalité juridique de l'évêché demeurera longtemps pendante. Un projet de loi visant à la lui conférer a vu le jour en 1948 et est resté trente ans inscrit au rôle de la Chambre des députés sans qu'il y soit donné suite, devant l'insécurité juridique entourant le sort du Concordat et l'absence d'accord politique. En 1979, un groupe de travail, composé de responsables ecclésiastiques et de fonctionnaires, s'est penché sur cette question. Un nouveau projet de loi conférant la personnalité juridique à l'évêché a été adopté en 1981 : l'évêché constitue désormais une personnalité de droit public, comme il est d'usage en droit allemand³⁷.

Le pape Jean-Paul II érige la fonction et la circonscription au rang d'archevêque et d'archevêché en 1985.

I.F. L'APAISEMENT DES RELATIONS ÉGLISE-ÉTAT

La mort de Guillaume III sans descendant mâle met fin, en 1890, au régime d'union personnelle entre le Luxembourg et les Pays-Bas : Adolphe, de la branche Nassau-Weilburg, devient Grand-duc (1890-1905). C'est avec sa petite-fille, Marie-Adélaïde, montée sur le trône en 1912, qu'une dynastie véritablement nationale s'installe au Luxembourg. Durant son règne, les forces de gauche développent le parti social-démocrate (d'inspiration socialiste) autour de la revendication du suffrage universel et de meilleures conditions de travail pour les ouvriers. En 1912, une nouvelle loi scolaire amenant une sécularisation partielle de l'enseignement est votée en dépit de l'opposition de l'Église. Le délai mis par la Grande-duchesse à ratifier la loi lui attire la méfiance d'une partie du monde politique, ce qui alimentera la crise de l'immédiat après-guerre.

³⁴ Avis du Conseil d'État du 22 août 1870, cité par Alexis Pauly, *op. cit.*, p.85.

³⁵ Article 1^{er} de la loi du 30 avril 1873 sur la création de l'évêché.

³⁶ A Strasbourg, la cathédrale est à la fois église épiscopale et église paroissiale.

³⁷ Loi du 30 avril 1981, conférant la personnalité juridique à l'Evêché du Luxembourg.

Entre temps, la loi de séparation de l'Église et de l'État en France (loi de 1905) aura un certain retentissement au Luxembourg. En 1909, une campagne sera lancée pour obtenir la séparation et l'abolition du budget des cultes. De longs débats auront lieu sur cette question à la Chambre des députés, sans induire au final de modification dans la législation.

En 1918-19, alors que des forces révolutionnaires réclament l'abolition du système monarchique, la Grande-duchesse Marie-Adélaïde, impopulaire et considérée comme germanophile, est contrainte à l'abdication. Sa sœur Charlotte devient Grande-duchesse (1919-1964) et apaise le conflit autour de sa personne. Son règne verra notamment un important développement économique du Grand-Duché et les débuts de la construction européenne. Sur le plan politique, dans un paysage diversifié des forces en présence, la pratique du gouvernement de coalition se répand, autour de la première force politique du pays, le parti de la droite (catholique) puis parti social-chrétien (CSV). Le suffrage universel a fait perdre de son poids au parti libéral, dont l'anticléricisme et le soutien à la laïcité « à la française » se sont émoussés devant l'importance nouvelle des questions sociales.

Au niveau des relations entre l'Église et l'État, l'heure est à l'apaisement. La quasi omniprésence du CSV au gouvernement (permanente, sauf en 1925-26 et entre 1974 et 1979) y contribue pour beaucoup. Elle se manifeste notamment dans la proximité entre personnel ecclésiastique et politique. En 1935, Jean Origer cumule ainsi, quoique brièvement, les fonctions de vicaire général, de directeur du *Luxemburger Wort*, de député et de président du parti³⁸...

Le XX^{ème} siècle ne verra pas de bouleversements dans la relation Église-État. En revanche, la fin du siècle sera marquée par des changements dans le paysage religieux du Grand-Duché. D'une part, la sécularisation est marquée par une baisse de la pratique religieuse catholique ; d'autre part, l'immigration importante (mais souvent temporaire) vers le Grand-Duché amène la présence sur son territoire d'autres traditions religieuses et culturelles. La proportion d'étrangers établis au Luxembourg est passée de 13,2 % en 1960 à 36,9 % en 2001. Contrairement aux pays voisins qui ont largement fait appel à de la main-d'œuvre issue de Turquie ou des pays du Maghreb, la majorité des étrangers établis au Luxembourg proviennent de l'Union européenne (87 %) ³⁹. La majorité des membres de la communauté musulmane du Luxembourg sont originaires des Balkans.

Outre l'Église catholique, deux communautés religieuses ont une présence historique au Grand-Duché, depuis au moins le début du XIX^{ème} siècle : la communauté protestante et la communauté israélite. Tant le culte protestant que le culte israélite avaient été organisés sous le régime français, mais seul le premier bénéficiait d'un soutien sur fonds publics. Celui-ci était principalement prévu par les articles organiques des cultes protestants de la loi de Germinal an X et le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Il semble qu'il n'ait plus trouvé d'exécution régulière dans l'État

³⁸ Cité par Alexis Pauly, op. cit., p. 77.

³⁹ Gilbert Trausch (dir.), *Histoire du Luxembourg. Le destin européen d'un petit pays*, 2010, pp.269-270 et 278.

luxembourgeois indépendant. A la fin du XIX^{ème} siècle, les tentatives du gouvernement et du Grand-duc Adolphe d'obtenir un statut officiel pour l'Église protestante rencontreront l'opposition de l'opinion catholique. Pour éviter des frais à la Ville, et une controverse, le Grand-duc fera don d'une maison destinée au logement du pasteur de Luxembourg. De même, la princesse Amélie avait obtenu de son duché natal de Saxe-Weimar des subsides pour les pasteurs et les temples d'Esch et de Differdange⁴⁰.

Le développement de la communauté protestante d'Esch et des divergences avec l'Église protestante de Luxembourg l'ont amenée à rechercher un appui financier autonome auprès de l'État luxembourgeois. Cette démarche a abouti à la conclusion d'une convention entre le Gouvernement luxembourgeois et l'Église protestante réformée du Luxembourg en 1982. Il s'agit là d'une première application de l'article 22 de la Constitution, qui prévoyait en effet la conclusion de « conventions ». Cependant, le constituant de 1848 avait en vue la conclusion d'un concordat entre le Grand-Duché et le Saint-Siège, et non la conclusion d'un accord avec une communauté locale d'un autre culte...

Après 1982, le Grand-Duché entre dans l'ère des conventions avec les communautés cultuelles. De telles conventions seront conclues en 1997 avec le culte israélite, l'Église protestante de Luxembourg, l'Église orthodoxe grecque et même l'Église catholique, et, en 2003, avec les Églises orthodoxes roumaine et serbe et avec l'Église anglicane (voir chapitre suivant). Le Luxembourg rejoint ainsi le groupe des pays qui pratiquent un système de droit conventionnel.

⁴⁰ Cité par Alexis Pauly, *op. cit.*, pp. 148 et 151.

II. LE PAYSAGE CONVICTIIONNEL

En 2008 comme en 1999, le Grand-Duché de Luxembourg a participé à l'enquête européenne sur les valeurs (European Values Study –EVS⁴¹). Les données relatives aux croyances et à l'affiliation convictionnelle ont été analysées par le CEPS⁴² et ont fait l'objet d'une publication en janvier 2011⁴³.

L'appartenance convictionnelle, auto-attribuée, s'y établit comme suit :

Appartenance religieuse auto-attribuée, pourcentages (2008)

Appartenance religieuse	Pourcentage
Catholique	68,7
Église protestante	1,8
Autre religion chrétienne	1,9
Autre religion non chrétienne	2,6
Aucune religion	24,9
Total	100

Source : *CEPS/INSTAED* 2011, p. 7.

Par rapport aux données récoltées en 1999, le CEPS constate que l'appartenance religieuse est demeurée globalement stable ; la seule évolution nettement perceptible résidant dans l'augmentation de l'affiliation à des religions non-chrétiennes, du fait de l'immigration musulmane en provenance des pays de l'ex-Yougoslavie. Elle dessine le paysage d'un Grand-Duché demeuré majoritairement catholique et où les autres confessions religieuses rassemblent un nombre de fidèles beaucoup plus faible. Cette spécificité luxembourgeoise apparaît clairement lorsque l'on compare les données du Grand-Duché avec celles des pays voisins :

⁴¹ L'European Values Study mesure, tous les neuf ans, la dynamique de l'évolution des valeurs au sein de la population d'un nombre croissant de pays. Un grand atout de l'EVS est d'être réalisé simultanément dans de nombreux pays : en 2008, 47 pays ont participé à l'enquête. Cependant, les questionnaires ont évolué, rendant parfois malaisée la comparaison dans le temps. <http://www.europeanvaluesstudy.eu>.

⁴² Le CEPS/INSTEAD, centre de recherche de référence au Grand-Duché de Luxembourg dans le domaine de la recherche en sciences sociales, est un établissement public sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. <http://www.ceps.lu/>

⁴³ Monique BORSENBERGER et Paul DICKES, « Religions au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999-2008 ? », *Cahiers du CEPS/INSTAED*, 2011-02, janvier 2011.

Appartenance religieuse auto-attribuée, pourcentages (2008)

Appartenance religieuse	Luxembourg	Belgique	France
Catholique	68,7	50,0	42
Église protestante	1,8	2,5	2
Autre religion chrétienne	1,9	-	-
Autre religion non chrétienne	2,6	0,7	-
Islam		5,0	5,0
Aucune religion	24,9	41,8	50

Sources : *Luxembourg* : Monique BORSENBARGER et Paul DICKES, « Religions au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999-2008 ? », Cahiers du CEPS/INSTEAD, 2011-02, janvier 2011, p.7 ; *Belgique* : K. Abts, K. Dobbelaere et L. Voyé (ed.), *Nieuwe tijden, nieuwe mensen. Belgen over arbeid, gezin, ethiek, religie en politiek*, Fondation Roi Baudouin/Lannoo, 2011, p. 145 ; *France* : Pierre Bréchon et Olivier Galland (dir.), *L'individualisation des valeurs*, Paris, A. Colin, 2010, p. 278.

En ce qui concerne la pratique religieuse, l'enquête a livré les données suivantes :

Pratique des offices religieux, pourcentages (2008)

Fréquence	Pourcentage
Plus d'une fois par semaine	3
Une fois par semaine	10
Une fois par mois	10
Seulement pour quelques fêtes	23,5
Une fois par an	7
Moins souvent	7
Jamais ou pratiquement jamais	39

Source : *Cahiers du CEPS/INSTEAD*, 2011-02, janvier 2011, op. cit., p.12.

Si l'affiliation religieuse demeure stable, la pratique est, quant à elle, en nette diminution : entre 1999 et 2008, le taux de pratique régulière (au moins une fois par semaine) est passé de 21 à 13 %⁴⁴. Il demeure cependant plus élevé que celui de la Belgique voisine, où le taux de pratique hebdomadaire (catholique) s'établissait en 2009 à 4,97 %⁴⁵.

Par ailleurs, l'attachement aux cérémonies religieuses catholiques lors des grands événements de la vie reste élevé. Le tableau suivant présente les données relatives aux baptêmes, mariages et funérailles, en 2005 et en 2010. Les *baptêmes* reprennent le pourcentage d'enfants baptisés par rapport au total des naissances vivantes enregistrées ; les *mariages* indiquent le pourcentage de mariages civils qui sont suivis

⁴⁴ Monique BORSENBARGER et Paul DICKES, « Religions au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999-2008 ? », Cahiers du CEPS/INSTEAD, 2011-02, janvier 2011, p. 12.

⁴⁵ Nele Havermans et Marc Hooghe, *Kerkpraktijk in België : Resultaten van de zondagstelling in oktober 2009. Rapport ten behoeve van de Belgische Bisschoppenconferentie*, 2011, p.27.

d'un mariage religieux catholique ; les *funérailles* indiquent le pourcentage de cérémonies religieuses catholiques par rapport au nombre total de décès.

Pourcentages de baptêmes, mariages et funérailles catholiques (2008)

	2005	2010
Baptêmes	50,85	44,96
Mariages	27,02	26,77
Funérailles	73,82	74,47

Source : renseignements communiqués par l'Archevêché.

Le ratio particulièrement bas des mariages religieux par rapport aux mariages civils s'explique naturellement par l'impossibilité de contracter un mariage religieux catholique plus d'une fois (sauf les exceptions en cas d'annulation de la première union par un tribunal diocésain, peu fréquentes). La comparaison entre les données relatives au recours aux cérémonies religieuses lors des grandes étapes de la vie (un nouveau-né sur deux est baptisé, trois défunts sur quatre ont des funérailles catholiques, un mariage civil sur quatre est suivi d'une cérémonie religieuse catholique) et celles qui concernent la pratique dominicale (environ une personne sur huit se rendrait à l'église chaque dimanche) dessine un paysage de la pratique religieuse catholique à intensité variable.

Un autre indicateur convictionnel peut être recherché dans les statistiques de fréquentation des cours de religion dans l'enseignement public. En primaire, les parents peuvent choisir d'inscrire leurs enfants soit au cours d'instruction religieuse et morale, soit au cours d'éducation morale et sociale. En secondaire, le choix est offert entre le cours d'instruction religieuse et morale, et le cours de formation morale et sociale. En primaire, les professeurs d'instruction religieuse sont nommés par l'archevêque qui élabore le programme et supervise les cours, en collaboration avec le Ministère de l'Éducation nationale, en vertu d'une Convention de 1997. Au niveau secondaire, l'État nomme l'ensemble des professeurs.

Elèves inscrits aux cours d'enseignement religieux et de formation morale (pourcentages, 2010-2011)

	Primaire	Post-Primaire
Enseignement religieux	78,7	60,9
Formation morale	21,3	39,1

Source : Rapport sur le fonctionnement du cours d'Éducation aux valeurs au Neie Lycée, février 2011, p. 6.

On observe que les élèves suivent à 78,7 % le cours de religion catholique en primaire et, à 60,9 %, en secondaire. Ces chiffres sont relativement stables depuis une dizaine d'années. Cependant, les indications qu'ils donnent doivent être relativisées. En l'absence d'organisation de cours d'une autre religion que la religion catholique et compte tenu de l'abolition de la possibilité de la dispense, le choix des élèves est restreint à deux possibilités dont il est possible que ni l'une ni l'autre ne correspondent à leurs convictions ; c'est ainsi qu'il apparaît que des élèves chrétiens mais non catholiques optent par défaut pour le cours de religion catholique. Le cours de formation morale n'est peut-être pas toujours perçu comme suffisamment intéressant. Par ailleurs, il semblerait que la conviction religieuse ne soit pas toujours le motif principal de choix du cours⁴⁶. Ces éléments invitent à nuancer le constat de la large domination de la fréquentation du cours d'instruction religieuse.

⁴⁶ *Rapport sur le fonctionnement du cours d'Education aux valeurs au Neie Lycée*, février 2011, p. 7.

III. LE CADRE JURIDIQUE

III.A. PRINCIPES CONSTITUTIONNELS

La Constitution du Luxembourg du 17 octobre 1868 garantit la liberté positive et négative de religion (droit d'exercer publiquement son culte et de manifester ses opinions et droit de n'appartenir à aucune religion, art. 19 et 20) et le principe de libre organisation des cultes (interdiction pour les pouvoirs publics d'intervenir dans les procédures de nomination et de révocation des cultes ou encore de s'ingérer dans le fonctionnement des cultes, art. 22). Le texte constitutionnel supprime la tutelle de l'État sur les cultes catholique et protestant instaurée par la loi du 18 germinal an X. La Constitution luxembourgeoise fixe également quelques éléments pivots du statut des cultes. Les traitements et les pensions des ministres des cultes « reconnus » sont garantis par la Constitution (art. 106) qui détermine par ailleurs les principes présidant aux relations entre l'État et les religions. En effet, l'article 22 précise que « les rapports de l'Église avec l'État font l'objet de conventions ». Cette disposition s'appliquait, lors de la publication de la Constitution au cours de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, à l'Église catholique et visait par voie de conséquence le droit concordataire. La convention de messidor (Concordat passé entre le pape et le gouvernement français et ratifié le 10 septembre 1801) a été, semble-t-il, maintenue en vigueur conformément à l'article 119 de la Constitution du Luxembourg⁴⁷.

Depuis 1982, la fixation du droit des religions par le biais du droit conventionnel s'est progressivement appliquée à toutes les communautés religieuses soutenues et reconnues par le Grand-Duché.

III.B. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Les relations entre le Grand-Duché de Luxembourg et les communautés cultuelles reposent sur la séparation entre l'État et les cultes. L'État n'intervient pas dans les affaires internes des communautés religieuses et les services publics sont neutres. Cette séparation est positive : les pouvoirs publics prennent en considération l'importance du phénomène religieux, son apport dans la création du lien social et son inscription dans la culture du pays. Ils soutiennent économiquement les cultes « conventionnés » et entretiennent des liens de coopération avec toutes les communautés.

⁴⁷ La question de la validité du Concordat au Grand-Duché reste controversée ; voir supra pp. 26-27.

III.C. LES CULTES SOUTENUS ET ORGANISÉS PAR L'ÉTAT

Le culte catholique et la confession israélite ont été reconnus au début du XIX^{ème} siècle en application respectivement de la loi du 18 germinal an X (Convention de messidor et articles organiques du culte catholique) et du décret du 17 mars 1808, le Luxembourg figurant alors parmi les départements français. La reconnaissance du culte protestant minoritaire essentiellement composé de membres d'origine allemande intervint en 1894 en application des articles organiques des cultes protestants de la loi du 18 germinal an X.

À partir des années 1980, la « reconnaissance » est abandonnée au profit d'un droit des relations État-religions négocié conformément à l'article 22 de la Constitution. En effet, le 15 juin 1982, est conclue une convention entre l'État et l'Église protestante réformée du Luxembourg, constituée d'immigrés du pays de Nassau travaillant pour l'industrie minière et souhaitant conserver leur indépendance par rapport aux protestants reconnus en 1894. La loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la convention confère la personnalité de droit public à cette Église et fixe la rémunération du personnel des cultes.

Plus d'une décennie plus tard, le 31 octobre 1997, cinq conventions sont conclues, dont deux avec l'archevêché du Luxembourg (la première précise quelques éléments du statut des cultes, la seconde précise le statut de l'enseignement religieux dans les écoles du premier degré), les communautés israélites, l'Église protestante du Luxembourg et l'Église orthodoxe hellénique. La signature de ces cinq conventions qui concernent trois anciens cultes reconnus et un culte non encore reconnu (Église orthodoxe), suivie de leur adoption par le Parlement en 1998, a profondément transformé le système luxembourgeois des relations État-religions au sens où le droit conventionnel s'impose désormais en tant que droit commun. Il remplace le régime des cultes « reconnus » ou des cultes soutenus et organisés par l'État, sans pour autant abroger l'ensemble des dispositions que celui-ci a institué. Cette procédure a acquis un caractère pérenne comme l'atteste la signature le 27 janvier 2003 d'une convention avec l'Église anglicane du Luxembourg et de l'extension de la convention conclue avec l'Église hellénique aux orthodoxes roumains et serbes.

Les musulmans, représentant près de 2 % de la population grand-ducale, sont, depuis juillet 2011, organisés dans une assemblée de représentants élus du culte musulman du Grand-Duché de Luxembourg (*Shoura*). La Shoura rassemble quatre associations : le Centre culturel islamique de Mamer, le Centre culturel islamique de Wiltz, l'Association islamique du sud et l'Association islamique de l'ouest. Ces associations ont négocié une convention dont le projet a été approuvé le 6 juillet 2007 par le Conseil de gouvernement luxembourgeois. Ce texte, qui n'a pas été déposé auprès de la Chambre des députés, prévoit d'accorder la personnalité juridique à « l'assemblée » et de rémunérer les personnels du culte.

Les contenus des conventions précitées sont articulés autour de trois principes : l'auto-administration des cultes, le statut de droit public des institutions culturelles et le principe de la rémunération des ministres du culte par l'État.

Les pouvoirs publics ne s'immiscent pas dans l'organisation des cultes conventionnés. La convention entre le gouvernement du Grand-Duché et l'archevêché précise, dans son article premier, que « le culte catholique s'exerce sous l'autorité de l'archevêque de Luxembourg qui en assume la direction et la juridiction conformément aux règles canoniques de l'Église catholique » et l'article 3 dispose que l'archevêque organise la formation des ministres du culte et nomme et révoque ceux-ci dans les conditions prévues par les règles de droit canonique. Enfin, l'article 4 prévoit que l'archevêque définit le régime de service des ministres du culte. Des garanties similaires sont inscrites dans les conventions conclues avec les religions non catholiques. Les ministres du culte, bien qu'ils ne fassent pas partie de la fonction publique, sont assimilés aux fonctionnaires pour tout ce qui concerne leur rémunération et leur pension. Ils sont en règle générale librement nommés par les autorités religieuses compétentes qui notifient leur décision au ministre chargé des cultes. Il existe cependant des entorses à la règle de la libre nomination : l'archevêque, qui doit être de nationalité luxembourgeoise, est agréé par le souverain avant son entrée en fonction. La nomination du grand rabbin et des pasteurs protestants doit être approuvée par le ministre chargé des cultes.

L'organisation des cultes en droit public n'est pas contraire à la neutralité de l'État : les cultes ne sont pas constitués en service public au Luxembourg. Elle signifie que l'activité et les institutions des cultes conventionnés ont un caractère public et que ces derniers jouent un rôle important dans la société et donc dans la sphère publique. L'archevêché catholique du Luxembourg et les paroisses qui en dépendent, le consistoire israélite, le consistoire de l'Église protestante et le consistoire de l'Église protestante réformée, l'Église orthodoxe et l'Église anglicane sont des « personnes juridiques de droit public ».

Les ministres des cultes des communautés cultuelles conventionnées dont les traitements sont prévus dans le budget du ministère d'État sont rémunérés conformément à une grille indiciaire calquée sur les grilles ou « tableaux » en vigueur pour la fonction publique luxembourgeoise. Des laïcs appelés coopérateurs pastoraux et auxiliaires pastoraux sont, aux termes de la convention avec l'archevêque, également rémunérés par le ministère d'État. Ils font partie « des cadres du culte catholique ».

Les presbytères et les églises légalement affectées au seul culte catholique sont dans la pratique entretenus et réparés par les communes (décret du 30 décembre 1809).

Les autres cultes conventionnés reçoivent des subventions volontaires de l'État et des collectivités territoriales pour l'entretien de leurs bâtiments et leur fonctionnement.

Enfin, le culte musulman et les autres cultes « non reconnus » sont organisés dans le cadre du droit privé et peuvent être subventionnés volontairement par l'État et les collectivités territoriales.

III.D. ENSEIGNEMENT ET RELIGION

L'enseignement privé catholique est très peu développé au Grand-Duché de Luxembourg, tout comme dans les départements du Rhin et de la Moselle en France où la religion est bien intégrée dans les écoles publiques. Cette situation n'a pas motivé la création d'un important réseau d'écoles privées qui sont donc peu nombreuses au Luxembourg. Lorsqu'elles sont financées par l'État, elles doivent respecter les programmes prévus par l'administration et sont soumises aux mêmes règles que l'enseignement public en matière de recrutement des personnels.

L'organisation de l'instruction religieuse ou morale est différente dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire.

L'enseignement fondamental est organisé dans le cadre d'une loi du 10 août 1912 modifiée par une loi du 10 juillet 1998 dont l'article 22 rappelle que « l'enseignement se fait dans le respect des opinions religieuses, morales et philosophiques d'autrui ». Les programmes de l'enseignement fondamental comprennent des cours d'instruction religieuse ou des cours de morale. Les élèves sont tenus de s'inscrire à l'un ou l'autre de ces enseignements. Le programme du cours de religion catholique est déterminé par l'archevêché qui désigne également les enseignants.

L'enseignement secondaire au Luxembourg était fortement encadré par l'Église catholique jusqu'en 1968. Seuls les élèves n'appartenant à aucun culte ou à un culte autre que catholique pouvaient théoriquement être dispensés de l'instruction religieuse. Par ailleurs, nombre de manifestations religieuses et cultuelles avaient un caractère obligatoire (messes, processions). La loi du 10 mai 1968 réformant l'enseignement secondaire a restreint la place de la religion et plus particulièrement de l'Église catholique dans l'école publique. Les célébrations religieuses sont réduites au minimum. Un cours de morale laïque est institué. Suite aux modifications introduites par la loi du 10 mai 1968 et par une loi du 16 novembre 1988, des règlements grand-ducaux (10 août 1991) fixent désormais les lignes directrices tant du « cours d'instruction religieuse et morale, partie intégrante d'un enseignement qui prépare à la vie en transmettant un savoir et en proposant des valeurs, tout en éveillant et en formant une conscience critique adulte, [qui] offre à l'élève des moyens pour interpréter le monde et trouver un sens à la vie en se référant à Dieu », et dont les liens avec la catéchèse classique sont désormais très ténus, que du « cours de formation morale et sociale, qui sensibilisera les élèves aux problèmes qui se posent dans le monde moderne »⁴⁸.

Tant les professeurs de religion que ceux de formation morale et sociale sont nommés par le ministère de l'Éducation nationale. Jusqu'en 2002, les élèves pouvaient être

⁴⁸ Règlement grand-ducal du 10 août 1991 concernant les lignes directrices du programme, la durée et l'organisation du cours d'instruction religieuse et morale ainsi que la formation des enseignants chargés de ce cours ; règlement grand-ducal du 10 août 1991 concernant les lignes directrices du programme, la durée et l'organisation du cours de formation morale et sociale ainsi que la formation des enseignants chargés de ce cours.

dispensés de l'un et l'autre de ces cours ; ils sont désormais obligés de suivre l'un de ces deux enseignements.

La formation des rares candidats à la fonction de prêtre catholique s'effectue essentiellement à l'étranger dans le cadre des facultés de théologie françaises et allemandes. L'Université du Luxembourg récemment créée ne dispense pas d'enseignement de théologie. Le directeur et les professeurs du grand séminaire, rémunérés par l'État, sont depuis quelques décennies essentiellement chargés de l'éducation des catéchistes.

III.E. ASSISTANCE SPIRITUELLE DANS LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

À l'exception de l'aumônerie catholique des armées et des unités de police dirigée par un aumônier général ayant le grade de lieutenant-colonel, les autres aumôneries (hôpitaux, asiles) ne sont pas organisées statutairement par l'État. Les pouvoirs publics prennent cependant toutes les dispositions aux fins de faciliter l'accès des personnels religieux auprès des particuliers confinés dans des lieux clos. Le ministère de la justice verse une indemnité aux ministres du culte catholique affectés aux établissements pénitentiaires.

Le droit des religions luxembourgeois a progressivement pris en compte le pluralisme religieux. Ce petit pays est un État providence pour toutes les religions représentatives y compris les plus minoritaires. Cette prise en compte de presque toutes les religions dans une société soucieuse de préserver son identité ne remet pas en cause la neutralité de l'État, la séparation des deux sphères étant clairement établie par la Constitution.

IV. LE FINANCEMENT PUBLIC

IV.A. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU DISPOSITIF

Plusieurs traits du dispositif de financement des communautés culturelles au Grand-Duché de Luxembourg sont à souligner.

Le principe de base du dispositif n'est pas de doter globalement chaque communauté culturelle mais bien de financer directement certains canaux de l'assistance morale et religieuse : prise en charge des traitements des ministres des cultes, interventions dans les travaux aux lieux des cultes, couverture du déficit des communautés locales ou attribution d'un (modeste) subside de fonctionnement.

Au-delà des dispositions constitutionnelles abordées par ailleurs, le financement des cultes repose sur trois sources principales :

- les lois approuvant les conventions, et leurs annexes, conclues avec les cultes ; ces conventions contiennent diverses dispositions en rapport avec l'organisation du culte concerné et modifient certaines dispositions générales préexistantes en matière de traitements, de pensions et de fiscalité ;
- les dispositions du début du XIX^{ème} siècle non abrogées ; certaines dispositions ont été abrogées par les conventions (ou d'autres dispositions législatives antérieures) tandis que d'autres ont été confirmées, ce qui contribue à une difficulté de lecture globale du dispositif ;
- enfin, des dispositions légales qui ne relèvent pas directement de la politique des cultes mais dont peuvent bénéficier les cultes interviennent également : monuments historiques, rénovation de biens immobiliers,...

La formalisation de la « reconnaissance » d'un culte prend la forme d'une convention, dont l'essentiel du contenu porte sur les interventions financières de l'État, principalement en matière de traitements. En l'état actuel des choses, une convention ne s'accompagnant pas de telles interventions budgétaires ne semble pas imaginable bien que la communauté bahá'ie l'ait proposé⁴⁹. De ce fait, les cultes qui refusent un financement budgétaire (tels les bahá'is et les baptistes)⁵⁰ ne peuvent s'inscrire dans le cadre des conventions, au risque d'en pâtir.

⁴⁹ Courrier de l'Assemblée spirituelle nationale des Bahá'is au Ministre Biltgen, 22 février 2005 (document remis au Groupe d'experts).

⁵⁰ Remarquons que certaines communautés refusant un soutien budgétaire pour des raisons doctrinales acceptent toutefois que les dons consentis en leur faveur bénéficient d'exonérations fiscales.

IV.B. DIVERSITÉ DES CANAUX DE FINANCEMENT ET LATITUDE DES POUVOIRS PUBLICS

Les communautés cultuelles bénéficient d'interventions de l'État (Ministère d'État, Éducation, Patrimoine) et des communes. L'essentiel de ces interventions reposent sur des dispositions législatives liées au régime des cultes (en particulier les conventions entre les communautés cultuelles et l'État, ayant fait l'objet de lois adoptées par le Parlement, ainsi que le reliquat de dispositions antérieures, tel le décret impérial de 1809 sur les fabriques d'églises).

Le tableau 1 présente les principaux soutiens publics⁵¹, en distinguant les interventions prévues explicitement par la législation et généralement obligatoires et les interventions facultatives, lesquelles sont loin d'être négligeables, en faveur des cultes minoritaires.

Tableau 1. Principaux soutiens publics aux cultes, par nature et en fonction du caractère obligatoire ou non (et niveau de pouvoir intervenant)

	Interventions prévues par la législation (a)	Interventions facultatives
Traitements des ministres des cultes	Pour les cultes « conventionnés » (Ministère d'État)	Possibilité de prendre en charge des postes supplémentaires ou des compléments de traitement (communes)
Pensions des ministres des cultes	Pour les cultes « conventionnés » (Ministère de la Fonction publique)	-
Traitements des enseignants de religion	Pour le culte catholique uniquement (Ministère de l'Éducation)	Subside symbolique pour les cultes protestants (Ministère d'État)
Communautés cultuelles locales	Pour le culte catholique (décret de 1809 sur les fabriques d'églises) et une des deux communautés protestantes (b) (communes)	Interventions diverses (Ministère d'État); possible mais apparemment non concrétisé au niveau des communes
Logement des ministres des cultes	Pour le culte catholique (décret de 1809 sur les fabriques d'églises) et une des deux communautés protestantes (b) (communes)	A priori possible mais non concrétisé

⁵¹ La présentation qui suit se départira quelque peu de celle du présent tableau.

Travaux / gros entretien aux édifices des cultes	Pour le culte catholique (décret de 1809 sur les fabriques d'églises) et une des deux communautés protestantes (b) (communes)	Possible (communes, Ministère d'État)
Lieux de culte classés	Interventions au titre du patrimoine (Monuments historiques)	Possible (communes, Ministère d'État, Monuments historiques)
Soutien à la construction d'un nouveau lieu de culte	-	Possible, sous diverses formes (communes, Ministère d'État)
Exonération de l'impôt foncier	Pour les établissements culturels de droit public	-
Droits d'enregistrement réduits pour les dons et legs	Même taux que les communes pour les établissements des cultes « conventionnés » (Ministère des Finances)	Possibilité de bénéficier d'un taux réduit si constitués en ASBL ou fondation
Projets spécifiques (dialogue interconfessionnel, etc.)	-	Possible, sous diverses formes (communes, Ministère d'État)

Certaines dépenses, telles la prise en charge des traitements et des pensions, ainsi que certaines interventions des communes sur la base du décret de 1809 sur les fabriques d'église ont un caractère obligatoire. Des interventions prévues par d'autres dispositions légales peuvent avoir un caractère moins contraignant.

Le cas du culte protestant est particulier. D'abord, le décret de 1806 prévoit des interventions communales (voir ci-après) mais sans que celles-ci constituent une obligation à l'instar de ce que le décret de 1809 prévoit pour le culte catholique. Ensuite, seule une des deux communautés protestantes, celle de Luxembourg, est considérée comme consistoriale au sens du décret de 1806. Enfin, comme cela a été expliqué au Groupe d'experts, la Ville de Luxembourg n'applique plus le décret de 1806. La mention du culte protestant dans cette colonne est donc à prendre avec réserve.

Comme on le verra, l'analyse du dispositif souligne la position privilégiée du culte catholique, qui découle à la fois du poids de l'histoire – et notamment de diverses législations du XIX^{ème} siècle – ou, d'une manière globale, de la présence de l'Église catholique dans la société luxembourgeoise évoquée dans d'autres parties de ce rapport.

Par ailleurs, le dispositif en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg est relativement souple et ouvert comme en témoignent les possibilités d'interventions facultatives, en particulier au niveau de l'État (voire des communes). Cela a permis de rencontrer certaines demandes émanant des cultes minoritaires, quoique d'autres n'aient pu

obtenir une réponse effective à ce jour (cf. le projet de convention avec le culte musulman approuvé par le gouvernement).

Les points suivants abordent les diverses interventions émanant de l'État et des communes. Seront d'abord abordées les interventions du Ministère d'État : traitements des ministres des cultes (C.), les interventions en faveur du séminaire (D.), les subsides aux cultes (E.), les autres interventions courantes (F.), les subsides aux investissements (G.). Suivront les traitements des enseignants de religion (H.) et les interventions communales (I.). Enfin, seront présentées des interventions plus spécifiques, telles celles du Fonds des Monuments historiques ou les charges de pensions des ministres des cultes et des enseignants de religion, ainsi que les dispositions fiscales et des interventions de natures diverses.

Lorsque des montants budgétaires sont mentionnés, ils proviennent soit de budgets officiels, soit d'informations communiquées au Groupe d'experts. Le format ou le niveau de détail des données, ainsi que les séries statistiques, peuvent, le cas échéant, varier mais cela n'a, au plus, qu'un impact marginal sur les observations.

IV.C. LES TRAITEMENTS DES MINISTRES DES CULTES

Les traitements des ministres des cultes ayant conclu une convention avec l'État sont pris en charge par ce dernier (art. 106 de la Constitution)⁵². Le nombre de postes attribués à chaque culte est déterminé par la convention conclue par celui-ci avec l'État luxembourgeois. Les diverses conventions conclues avec les cultes précisent que « Les ministres du culte sont assimilés aux fonctionnaires de l'État quant aux régimes des traitements et des pensions ». Chaque convention aménage ainsi la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; elle fixe également le niveau de rémunération (grade⁵³) correspondant aux postes octroyés. S'y ajoutent les prestations de sécurité sociale et, notamment, les allocations familiales, sur une base semblable à celles des fonctionnaires d'État.

Les conventions prévoient également un avancement en traitement d'échelons supplémentaires après plusieurs années de service (convention avec le culte catholique) ou une progression de rang en fonction de l'ancienneté (plusieurs postes du culte catholique, un poste du culte israélite).

Enfin, spécificité propre au culte catholique, l'art. 7 de la convention avec ce dernier prévoit une indemnité pensionnable de quarante-cinq points indiciaires pour le curé

⁵² L'art. 106 de la Constitution prévoit que « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi » ; cela vaut pour l'ensemble des cultes ayant conclu une convention avec le Gouvernement. Pour le culte catholique, s'y ajoute l'art. 14 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes qui précise que « Le Gouvernement assurera un traitement convenable aux évêques et aux curés dont les diocèses et les paroisses seront compris dans la circonscription nouvelle. » Par ailleurs, les communes ont la faculté d'assumer librement, indépendamment de l'obligation de l'État, des engagements contractuels supplémentaires au profit des ministres des cultes (Conseil d'État, 10 mai 1911, Pas. 8, p. 80).

⁵³ Annexe A, telle que modifiée – notamment par les diverses conventions –, de la loi du 21 décembre 1973. Une progression en fonction de l'ancienneté est également prévue.

responsable d'un doyenné et le curé de la cathédrale et de 65 points indiciaires pour le curé chargé de la direction simultanée de plusieurs paroisses, le curé chargé de la direction d'une paroisse comptant plus de mille habitants et le ministre du culte dirigeant une paroisse à côté de l'exercice de sa fonction principale, les deux indemnités étant cumulables⁵⁴.

Tableau 2. Nombre et grade des ministres des cultes, par culte

Culte catholique (a)	255+23 = 278		
<i>Fonction</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grade</i>	<i>Remarques</i>
Archevêque	1	C8	Pas d'avancement en traitement. Obligation d'être luxembourgeois.
Directeur du séminaire	1	C7	Avancement en traitement de deux échelons supplémentaires après 3 ans de service. Pour l'application des dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, qui porte sur la bonification d'ancienneté de service pour la fixation du traitement initial, le temps passé au service de l'archevêché est assimilé au temps passé au service de l'État ⁵⁵ .
Premier secrétaire de l'archevêché	1	C7	
Professeur du séminaire	7	C6	
Coordinateur pastoral	5	C5	
Conservateur des archives	1	C5	
Curé-doyen régional	5	C5	
Aumônier général de la force publique	1	C4	
Deuxième et troisième secrétaires de l'archevêché	2	C4	
Bibliothécaire du séminaire	1	C3 (puis C4bis après 14 années de service)	
Aumônier (b)	20	C2	
Curé	106	C2	12 postes ont été débloqués par règlement du conseil de gouvernement du 05.07.2002 (c) et les 11 autres par règlement du 12.02.2010 (d).
Coopérateur pastoral		C2	
Vicaire	58	C1 (puis C2 2 ans après avoir atteint le dernier échelon du grade C1)	
Auxiliaire pastoral	46		
A la discrétion de l'archevêque	23	Non précisé dans la convention.	

⁵⁴ De même, l'art. 14 de la loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire prévoit que l'aumônier (catholique) désigné auprès de chaque établissement pénitentiaire touche une indemnité non pensionnable de soixante-cinq points indiciaires.

⁵⁵ Cette disposition ne s'applique qu'au culte catholique

Source : 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.

- (a) Le culte catholique compte 274 paroisses et 285 fabriques d'églises⁵⁶.
- (b) Loi du 27 juillet 1997 portant réorganisation de l'administration pénitentiaire
Art. 7. Le service de l'aumônerie est assuré auprès de chaque établissement pénitentiaire par un aumônier désigné par l'archevêque de Luxembourg et agréé par le ministre de la Justice sur avis du procureur général d'État.
Art. 14. (...) L'aumônier touche une indemnité non pensionnable de soixante-cinq points indiciaires.
 Actuellement, un seul aumônier est concerné.
- (c) 1 coordinateur des archives (C5), 6 coopérateurs pastoraux (C2), 5 auxiliaires pastoraux (C1).
- (d) 3 coordinateurs pastoraux (C5), 1 conservateur des archives (C5), 1 bibliothécaire (C3), 6 coopérateurs pastoraux (C2).

Culte protestant EPRL : Église protestante réformée du Luxembourg EPL : Église protestante du Luxembourg	2 EPRL 3 EPL = 5		
<i>Fonction</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grade</i>	<i>Remarques</i>
Pasteur du culte protestant	1 EPRL 1 EPL	C7 (auparavant C5 - EPRL)	La convention ne prévoit pas de progression barémique ni de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.
Secrétaire du consistoire protestant de Luxembourg	1 EPRL 1 EPL	C4 (auparavant C3 - EPRL)	
Pasteur-adjoint	1 EPL	C4	

Sources : Loi du 23 novembre 1982 portant approbation de la Convention de reconnaissance de l'Église Protestante Réformée du Luxembourg, octroi de la personnalité juridique à celle-ci et détermination des fonctions et emplois rémunérés par l'État, Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Protestante du Luxembourg, d'autre part.

Culte israélite	4		
<i>Fonction</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grade</i>	<i>Remarques</i>
Grand rabbin	1	C7	La convention ne prévoit pas de progression barémique ni de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.
Secrétaire du consistoire	1	C4	
Ministre-officiant de la synagogue de Luxembourg	1	C4	
Ministre-officiant de la synagogue d'Esch-sur-Alzette	1	C1 (passe au grade C2, deux années après avoir atteint le dernier échelon du grade C1)	La convention ne prévoit pas de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.

⁵⁶ Audition du culte catholique par le Groupe d'experts, 22 mai 2012.

Source : Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et les communautés israélites du Luxembourg, d'autre part, modifiée par la loi du 21 décembre 1998.

Culte orthodoxe EOHL : Église orthodoxe hellénique du Luxembourg EOR : Église orthodoxe roumaine du Luxembourg EOS : Eglise orthodoxe serbe du Luxembourg	2 EOHL 1 EOR 1 EOS = 4		
Fonction	Nombre	Grade	Remarque
Curé	1 EOHL 1 EOR 1 EOS	C2	La convention ne prévoit pas de progression barémique ni de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.
Vicaire	1 EOHL	C1	

Source : Loi du 10 juillet 1998 portant approbation de la Convention du 31 octobre 1997 entre le Gouvernement, d'une part, et l'Église Orthodoxe Hellénique du Luxembourg, d'autre part, Loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte des Églises Orthodoxes Roumaine et Serbe du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public aux dites Églises.

Culte anglican	2		
<i>Fonction</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grade</i>	<i>Remarques</i>
Curé	1	C2	La convention ne prévoit pas de progression barémique ni de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.
Vicaire	1	C1	

Source : Loi du 11 juin 2004 autorisant l'État à prendre en charge les traitements et pensions des ministres du culte de l'Église Anglicane du Luxembourg et conférant la personnalité juridique de droit public à ladite Église.

Outre un poste de grand mufti et un de secrétaire (à l'instar des autres cultes), le projet de convention avec le culte musulman approuvé par le gouvernement prévoyait cinq postes d'imams : un pour chacune des quatre mosquées existantes prises en compte par la convention et un cinquième « pour assurer des fonctions plus éparpillées sur le territoire ».

Ses dispositions sont les suivantes :

Culte musulman	7		
<i>Fonction</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grade</i>	<i>Remarques</i>
Grand mufti	1	C7	La convention ne prévoit pas de progression barémique ni de prise en compte des prestations antérieures. Pas de conditions de nationalité.
Secrétaire	1	C4	
Imams	5	C2	

Source : projet de convention présenté en juillet 2007

(http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2007/07/24biltgen_cultemusulman/projet.doc?SID=42751048c0a36210c40ad8d54b58f799)

Les tableaux suivants présentent respectivement l'évolution des moyens budgétaires consacrés aux traitements au cours des dernières années ainsi que la ventilation entre cultes émanant du budget 2012.

Tableau 3. Traitements versés aux ministres des cultes et autres salariés au service des cultes, 2002-2012 (en euros)

Année	Montant imputé - article budgétaire 00.7.11.00
2002 (compte prov.)	16 817 693
2003 (budget définitif)	18 176 245
2004 (projet de budget)	17 956 270
2005	19 516 320,85
2006	20 348 866,80
2007	20 493 552,77
2008	21 097 761,86
2009	21 916 160,49
2010	22 633 323,69
2011 (prévisions)	24 375 455,00
2012 (projet de budget)	24 870 495,00

Y compris la part patronale de sécurité sociale.

Source : Budget de l'État : 00 Ministère d'État / Section 00.7 Cultes/ 11.000 Traitements des ministres des cultes, communiqué par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Tableau 4. Ventilation des traitements par culte – budget 2012 (en euros)

	Rémunérations de base	Primes, indemnités et autres suppl. de rémun.	Charges sociales patronales	Allocations de repas (a)	Total	Part du total
Culte catholique	20 538 727	1 307 991	1 221 991	356 321	23 425 030	94,2%
Culte protestant	594 380	0	32 430	8 442	635 252	2,6%
<i>Église protestante</i>	<i>373 363</i>	<i>0</i>	<i>21 095</i>	<i>5 628</i>	<i>400 086</i>	<i>1,6%</i>
<i>Église protestante réformée</i>	<i>221 017</i>	<i>0</i>	<i>11 335</i>	<i>2 814</i>	<i>235 166</i>	<i>0,9%</i>
Culte israélite	372 454	0	19 891	5 628	397 973	1,6%
Culte orthodoxe ⁵⁷	243 239	0	13 743	4 221	261 203	1,1%
Culte anglican	140 296	0	7 927	2 814	151 037	0,6%
Total	21 889 096	1 307 991	1 295 982	377 426	24 870 495	100,0 %

(a) Octroyées en fonction des dispositions de la fonction publique (art. 9b de la Loi du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État, telle qu'elle a été modifiée), auxquelles les conventions font globalement référence.

En se basant sur le nombre de postes prévus par le projet de convention de juillet 2007, le coût budgétaire de l'application d'une telle convention au culte musulman peut être estimé comme étant de l'ordre de 750 000 à 780 000 EUR, amenant ainsi le total à près de 25,7 millions EUR.

Quant à la part du total revenant au culte catholique, elle tend à décroître lentement compte tenu de nouvelles conventions ; elle était de 95,4% dans le budget 2004 (qui ne prenait pas en compte de postes anglicans) et se rapprocherait de 90% si le projet de convention avec le culte musulman était concrétisé.

Précisons qu'il s'agit de montants bruts puisqu'ils comprennent les charges sociales patronales et que, par ailleurs, les rémunérations évoquées sont soumises à l'impôt sur le revenu : les retenues à la source de l'impôt sur le revenu se sont élevées à 4 487 104 EUR en 2011 et l'estimation pour 2012 est du même ordre.

L'analyse des dispositions atteste de diverses asymétries.

⁵⁷ Le budget n'offre pas de ventilation entre les deux communautés orthodoxes, qui bénéficient chacune de deux postes de mêmes rangs.

Héritage de l'histoire et de sa présence dans la vie luxembourgeoise, le culte catholique est le seul à bénéficier de postes d'aumôniers (1 à la force publique plus 20 dont l'affectation n'est pas précisée mais qui concernent principalement certaines communautés pastorales, outre un aumônier affecté aux établissements pénitentiaires) et d'un maximum de 40 ministres du culte pouvant être affectés à des services de pastorales spécialisées qui peuvent être utilisés avec une certaine flexibilité (art. 5 de l'annexe à la convention)⁵⁸, outre 23 postes à la discrétion de l'archevêque (art. 3, D, de l'annexe à la convention). Il bénéficie aussi de postes destinés à la formation de ses ministres du culte et enseignants de religion (9 postes prévus pour le séminaire, soit 2 postes de professeurs de plus que ceux prévus par l'arrêté royal grand ducal de 1842).

Les conventions font également apparaître des attentes ou exigences différentes selon les cultes. Ainsi, en matière d'organisation, les conventions vont tantôt dans le sens d'une organisation centralisée des cultes (cultes catholique, israélite, anglican et projet concernant le culte musulman), tantôt dans le sens d'une reconnaissance de plusieurs communautés d'un même courant religieux, bien que diverses voies de collaboration, potentielles ou avérées, soient mentionnées dans les conventions avec les cultes protestants et orthodoxes⁵⁹. Un autre exemple porte sur les exigences en matière de nationalité : l'archevêque doit être de nationalité luxembourgeoise tandis qu'une telle exigence n'existe pas pour les autres cultes.

Enfin, des niveaux de traitement plus élevés sont octroyés aux cultes dont le responsable est localisé au Grand-Duché⁶⁰ tandis que certains cultes bénéficient de postes de secrétaires (cultes catholique, protestants, israélite et projet concernant le culte musulman), contrairement aux autres (cultes orthodoxes et anglican).

IV.D. LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DU SÉMINAIRE

Outre une prise en charge de 9 postes (voir supra), plusieurs articles budgétaires sont également destinés au séminaire de Luxembourg et à ses activités. Créé en 1842 par un décret royal grand-ducal⁶¹, il a élargi son offre d'enseignement et forme des enseignants de religion séculiers via l'Institut catéchétique⁶².

D'après le Grand séminaire de Luxembourg, il y avait 63 étudiants effectuant leurs études au sein de l'établissement en 2007⁶³.

⁵⁸ Remarquons que le 5^e poste d'imam prévu pour le culte musulman s'inscrit dans la même logique.

⁵⁹ Dans ce dernier cas, s'ajoute le droit de superficie accordé, pour une indemnité symbolique, par la commune de Luxembourg en 1978 à la communauté orthodoxe russe, laquelle ne fait pas l'objet d'une convention.

⁶⁰ A contrario des cultes orthodoxes, dont le représentant est le métropolite-archevêque basé à Bruxelles et dont l'autorité couvre le Benelux, et du culte anglican, qui relève du diocèse de Gibraltar de l'Église d'Angleterre.

⁶¹ La loi du 23 ventôse an XII relative à l'établissement de séminaires, dont l'art. 7 : « Il sera accordé une maison nationale et une bibliothèque pour chacun des établissements dont il s'agit, et il sera assigné une somme convenable pour l'entretien et les frais desdits établissements ».

⁶² Voir notamment le site du Grand séminaire (<http://w3.restena.lu/semlux/>).

⁶³ Cf. réponse à la question parlementaire n° 1944 du 14 août 2007 de Monsieur le Député Jean Huss au sujet du culte catholique.

Bien que la loi du 23 ventôse an XII relative à l'établissement de séminaires soit citée, les principales dispositions sont fixées par l'Arrêté royal grand-ducal du 23 septembre 1842 concernant le traitement du directeur et des professeurs du séminaire, ainsi que les bourses et demi-bourses à accorder à des élèves nécessiteux ainsi que la convention du 1^{er} juin 1977 entre le Gouvernement et le Séminaire.

Les principales interventions, et leur évolution, sont présentées dans le tableau 5.

Tableau 5. Interventions en faveur du séminaire de Luxembourg (en euros)

	2004 Budget	2008 Budget	2010 Compte	2011 Budget	2012 Budget
Bâtiments : exploitation et entretien (a)	15 000	25 000	24 372	22 500	26 000
Remboursement de frais d'alimentation et de reliure de la bibliothèque du séminaire (a)	6 250	6 250	6 250	6 250	6 250
Bourses d'études aux élèves du séminaire	2 480	2 480	-	2 480	2 480
Total	23 730	33 730	30 622	31 230	34 730

(a) La convention du 1^{er} juin 1977 entre le Gouvernement et le Séminaire fixe la part de l'État dans les frais de fonctionnement du séminaire à 25%.

Le culte catholique est le seul à bénéficier d'un soutien à une institution chargée de la formation des ministres du culte et, via l'Institut catéchétique, d'enseignants de religion.

IV.E. LES SUBSIDES EN FAVEUR DES CULTES

Le Ministère d'État octroie des subsides de fonctionnement aux divers cultes et à leurs communautés locales.

Ni les conventions avec les cultes, ni les dispositions légales antérieures ne prévoient de telles interventions ; celles-ci sont donc facultatives. Les conventions avec les cultes israélite, protestants et orthodoxes précisent que « En cas de besoin, le Gouvernement pourra assister le culte (...), afin de lui rendre possible ou de lui faciliter l'exercice de son culte »⁶⁴. Comme indiqué par le Département des cultes en réponse à la question parlementaire de M. le député Gast Gibéryen datée du 5 octobre

⁶⁴ Art. 14 de l'Annexe à la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son Ministre des Cultes, d'une part, et les communautés israélites du Grand-Duché de Luxembourg, représentées par le Président du Consistoire Israélite de Luxembourg, d'autre part.

2009, « Etant donné que les cultes non catholiques ne bénéficient pas des dispositions relatives aux fabriques des églises (décret du 30 décembre 1809), ces subsides sont destinés à établir l'égalité de traitement entre les confessions notamment au niveau des frais de fonctionnement ».

Une telle mention n'apparaît pas dans la convention avec le culte catholique. La même source que ci-dessus évoque « des dépenses autrefois réglées au moyen d'indemnités diverses »⁶⁵ et des « demandes que le gouvernement juge opportunes. Ce dernier point vaut également pour les autres cultes ».

Enfin, le culte anglican n'en bénéficie pas, bien que conventionné, et le culte musulman bénéficie d'un subside modeste, bien que non conventionné.

Tableau 6. Subsides du Ministère d'État aux cultes et aux communautés locales (en euros)

	Compte 2002	Compte 2010	Budget 2011	Budget 2012
Culte catholique (a)	41.150	41.150	41.150	41.150
Cultes protestants	39.094	44.255	44.585	44.675
1) <i>Église protestante du Luxembourg et Église protestante européenne à Luxembourg</i>				24.320
2) <i>Communauté protestante d'Esch-sur-Alzette (= EPRL)</i>				9.820
3) <i>"English Speaking Church Community" à Luxembourg (b)</i>				2.480
4) <i>"Den Danske Folke Kirke" à Luxembourg</i>				2.480
5) <i>"Nederlandse Protestantse Gemeenschap"</i>				2.480
6) <i>Indemnités pour services de tiers (c)</i>				3.095
Culte israélite	23.957	24.500	24.500	24.500
1) <i>Communauté israélite de Luxembourg</i>				20.780
2) <i>Communauté israélite d'Esch-sur-Alzette</i>				3.720
Cultes orthodoxes	-	3.000	3.000	3.000
1) <i>Église orthodoxe hellénique</i>				1.000
2) <i>Église orthodoxe roumaine</i>				1.000
3) <i>Église orthodoxe serbe</i>				1.000
Culte musulman (d)	-	2.480	2.480	2.480
Total	104.201	115.385	115.715	115.805

(a) Ce montant est versé à l'Archevêché, et remplace diverses indemnités faisant chacune l'objet d'un article budgétaire dans les années 1980.

(b) Il s'agit en fait du culte anglican.

(c) Rémunérations payées pour les leçons d'enseignement religieux ; le montant peut varier d'une année à l'autre en fonction du nombre de leçons organisées.

(d) Ce montant est versé à la Shoura.

⁶⁵ Voir à cet égard les budgets des années 1980 pour le détail des allocations budgétaires disparues.

Depuis 2002, le subside au culte catholique est resté inchangé en termes nominaux ; le subside destiné aux cultes protestants a augmenté notamment suite à l'attribution d'un subside à la *Nederlandse Protestantse Gemeenschap* tandis que l'augmentation du subside au culte israélite a été purement symbolique. Enfin, des subsides en faveur des cultes orthodoxes puis du culte musulman ont fait leur apparition.

Le pragmatisme qui ressort de l'octroi de ces subsides permet d'apporter un soutien financier, parfois substantiel, parfois limité, aux communautés locales des cultes minoritaires ne bénéficiant pas d'une intervention communale pour la couverture de leur déficit⁶⁶, telle l'EPRL ou les communautés israélites.

IV.F. AUTRES INTERVENTIONS COURANTES DU MINISTÈRE D'ÉTAT

Hormis des subsides dans l'intérêt de la restauration et de la digitalisation de chartes anciennes (45 000 EUR au budget 2011) et renvoyant davantage à la préservation du patrimoine mobilier, le budget du Ministère d'État prévoit également des subsides pour activités interconfessionnelles de 3 000 EUR (budgets 2011 et 2012). Ce dernier crédit a connu de grandes variations au fil du temps, passant de 1239 euros au compte 2002 à 16 240 euros inscrits au budget 2008, aucun montant n'ayant été dépensé en 2010.

Ce crédit n'est, de fait, pas utilisé tous les ans. Au cours des derniers exercices, citons :

- 15 000 euros en 2008 pour l'*International Forum Bosnia* pour l'organisation de la conférence internationale *Religious Traditions and the Challenge of Pluralism : Future of Balkans in the European Union* à Luxembourg du 21 au 25 mai 2008 ;
- 750 euros en 2011 pour la participation du LISEL (Lieu d'Initiatives et de Services des Etudiants au Luxembourg) à la rencontre de Taizé.

IV.G. LES INTERVENTIONS D'INVESTISSEMENT DU MINISTÈRE D'ÉTAT

Les travaux aux lieux de culte⁶⁷ bénéficient de trois principales sources de financement :

- l'État, au titre des cultes (Ministère d'État) ;
- l'État, au titre de la préservation du patrimoine (Monuments historiques) ;

⁶⁶ Bien que les cultes bénéficiant d'interventions communales reçoivent également de tels subsides (culte catholique, un des cultes protestants).

⁶⁷ La propriété des lieux de culte est variable : le temple protestant de Luxembourg appartient à l'État tandis que celui d'Esch appartient au Consistoire ; le lieu de culte de l'Église orthodoxe hellénique lui appartient mais a bénéficié de subsides publics ; la synagogue d'Esch appartient à la commune ; ...

- les communes, dans le cadre de leur budget extraordinaire (voir point I. ci-dessous).

Les interventions du Ministère d'État, contrairement aux deux autres, ont une base facultative.

Un article budgétaire permet une participation aux frais de réfection et de remise en état d'édifices publics à caractère national. Son montant fluctue fortement au fil du temps : depuis 2002, ce crédit n'a pas été pourvu à deux reprises tandis qu'il a atteint ou dépassé 100 000 euros à trois reprises, les budgets 2011 et 2012 ayant été de 36 500 euros.

Tableau 7. Dépenses d'investissements du Ministère d'État et affectation, 2002-2012 (en euros)

Année	Dépenses	Remarques
2002	50 500	Subside extraordinaire au culte israélite pour l'aménagement d'une rampe d'accès pour personnes handicapées à la synagogue de Luxembourg.
2003	150 000	Subside extraordinaire pour la réfection de la toiture de la synagogue de Luxembourg.
2004	0	-
2005	78 769	Subside extraordinaire pour la réfection de la toiture de la synagogue de Luxembourg
2006	0	-
2007	100 000	50.000 euros : Culte protestant : remise en état du presbytère de l'église protestante du Luxembourg ; 50.000 euros : Culte orthodoxe hellénique : Construction nouvelle église orthodoxe
2008	200 000	50 000 EUR de subside extraordinaire pour la remise en état du presbytère de l'Église protestante de Luxembourg ; 50 000 EUR de subside extraordinaire pour la construction d'une nouvelle église orthodoxe hellénique ; 100 000 EUR pour la participation aux frais de réfection et de remise en état d'édifices publics à caractère national (ce dernier poste, destiné à des travaux de rénovation de la cathédrale catholique, n'a pas été utilisé)
2009	50 100	50 000 EUR de subside extraordinaire pour la construction d'une nouvelle église orthodoxe hellénique
2010	67 000	Participation à la rénovation des installations sanitaires et du bain rituel de la synagogue de Luxembourg
2011 (prévisions)	36 500	Participation à la rénovation des installations sanitaires et du bain rituel de la synagogue de Luxembourg
2012 (budget)	36 500	

Source : documents budgétaires et informations communiquées par le Ministère d'État.

Comme on le voit, ces interventions ont notamment permis des interventions en faveur des cultes minoritaires, lesquels ne pouvaient pas bénéficier d'interventions communales. Sur 733 269 euros prévus au budget pour la période 2002-2011, le culte israélite a ainsi reçu 383 269 euros, les cultes orthodoxes 150 000 euros et les cultes

protestants 100 000 euros, soit des moyennes annuelles de respectivement 38 317, 15 000 et 10 000 euros.

IV.H. LES TRAITEMENTS DES ENSEIGNANTS DE RELIGION

L'enseignement de la religion dans le système éducatif est généralement abordé dans les approches comparatives de relations Églises-États⁶⁸ mais il n'est pas toujours traité de manière uniforme, que ce soit pour des raisons liées à certaines situations nationales⁶⁹, pour des raisons méthodologiques ou suite à l'évolution de l'enseignement *de* la religion vers un enseignement *sur* la religion.

Dans le cas du Grand-Duché de Luxembourg, une prise en compte dans le cadre des relations Églises-États s'impose car, dans le cas de la convention conclue avec le culte catholique, un lien explicite est établi avec l'organisation de l'enseignement religieux⁷⁰ ; remarquons également que la question de l'enseignement religieux a été évoquée dans la plupart des auditions de la Commission. Le traitement des dépenses en la matière sera toutefois traité de manière spécifique dans le récapitulatif figurant au terme de ce chapitre.

Le présent passage se limite à aborder le coût du dispositif actuel ; nous renvoyons au chapitre consacré à l'enseignement religieux pour une analyse globale et, notamment, pour les références en termes de législation et les données relatives à la fréquentation du cours de religion.

Les interventions ci-dessous concernent le culte catholique, seul à en bénéficier. Remarquons toutefois que les cultes protestants bénéficient d'un subside de l'ordre de 3 000 euros pour des leçons d'enseignement religieux⁷¹.

Les masses budgétaires relatives aux traitements des professeurs de religion sont précisées ci-dessous, par niveau d'enseignement. Les frais de fonctionnement ne sont pas pris en compte.

⁶⁸ Voir par exemple la comparaison internationale établie par J. Fox, *A World Survey of Religion and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

⁶⁹ En Belgique, par exemple, la différence de dispositif entre les cours de religion et le cours de morale non confessionnelle amène les chercheurs à les considérer de manière spécifique considérant que « *ce thème se rattache à la problématique générale des cultes et de la laïcité tout en présentant une certaine autonomie et des spécificités par rapport au système des cultes reconnus* (Sägesser, C., & de Coorebyter, V., *Cultes et laïcité en Belgique*. Dossier du CRISP (51), pp. 28-29, Husson, J.-F., « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques* (1703-1704), 2000, pp. 3-90 et Husson, J.-F., & Sägesser, C., « La reconnaissance et le financement de la laïcité (II) ». *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques* (1760), 2002.

⁷⁰ Art. 8 de l'Annexe à la convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son Ministre des Cultes, d'une part et l'Archevêché de Luxembourg, représenté par l'Archevêque de Luxembourg, d'autre part, portant refixation des cadres du culte catholique.

⁷¹ Cf. « Interventions pour services de tiers » dans le tableau 6.

Tableau 8. Rémunérations versées aux chargés de cours de religion dans l'enseignement fondamental (2005-2010), y compris la part patronale à la sécurité sociale (en euros)

Année	Montant imputé par article budgétaire - article 11.0.12.001
2005	10 032 619,77
2006	10 513 948,13
2007	11 275 230,42
2008	10 176 372,82
2009	11 459 215,17
2010	11 901 466,86
2011 (prévisions)	12 123 380,00
2012 (budget)	12 915 012,00

Source : Budget de l'État : 10 et 11 Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle/11.0 Enseignement fondamental / 12.001 Enseignement religieux : indemnités pour service de tiers communiqué par le Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Dans l'enseignement secondaire, les traitements des professeurs de religion et des chargés de cours de religion en 2010 se répartissaient comme suit⁷² :

- professeurs de religion : 4 317 715 euros ;
- chargés de cours de religion : 67 330 euros.

En termes budgétaires, le coût total des traitements des enseignants de religion est de l'ordre de 17,3 millions d'euros ; il peut être comparé avec les quelque 24 millions de traitements de l'ensemble des ministres des cultes.

Afin de donner une image aussi complète que possible en la matière, précisons que les retenues au titre de l'impôt sur le revenu sont estimées à quelque 0,9 million d'euros pour les enseignants de religion catholique (données 2010).

IV.I. LES INTERVENTIONS DES COMMUNES

Des interventions obligatoires sont prévues en faveur du culte catholique et de la paroisse protestante reconnue comme étant consistoriale dans le sens du décret du 18 germinal an X. Peuvent s'y ajouter des interventions facultatives.

⁷² Source : Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative. A titre d'information, le coût budgétaire des enseignants de formation morale dans l'enseignement secondaire était estimé à 200 000 euros par mois en 2011, représentant la rémunération brute et la part patronale à la sécurité sociale, soit un coût annuel de l'ordre de 2,6 millions d'euros (source : APE).

Les interventions en faveur du culte catholique reposent sur les bases suivantes :

- Art. 76 des Articles organiques de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes : « Il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, à l'administration des aumônes ».

- Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et notamment l'art. 92 : « Les charges des communes relativement au culte sont :

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

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

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

- Annexe à la convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, représenté par son Ministre des Cultes, d'une part, et l'Archevêché de Luxembourg, représenté par l'Archevêque de Luxembourg, d'autre part, portant re fixation des cadres du culte catholique : « Art. 7. Les communes où résident les curés pourvoient au logement des curés conformément aux lois et règlements en vigueur ».

Les interventions en faveur du culte protestant⁷³ reposent sur le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples, dont :

Art. 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.

Art. 2. Le supplément de traitement qu'il y aurait lieu d'accorder à ces ministres, les frais de construction, réparations, entretien des temples, et ceux du culte protestant, seront également à la charge de ces communes, lorsque la nécessité de venir au secours des églises sera constatée.

Cependant, le décret de 1806 n'est plus exécuté par la Ville de Luxembourg⁷⁴.

Par contre, contrairement à ce qui se passe par exemple en Belgique, la couverture du déficit des établissements des autres cultes conventionnés (cultes israélite, anglican et orthodoxes) ne constitue pas une dépense obligatoire pour les pouvoirs locaux. Les subsides facultatifs du Ministère d'État compensent partiellement cette situation.

Enfin, des interventions facultatives, ponctuelles, peuvent également survenir. La plus substantielle est le droit de superficie accordé par la commune de Luxembourg en

⁷³ Seule la communauté de l'Église Protestante du Luxembourg est considérée comme une église consistoriale dans le sens du décret du 18 germinal an X; elle seule peut donc prétendre aux interventions communales (couverture du déficit, prise en charge du logement du pasteur). Ce n'est par contre pas le cas de l'Église Protestante Réformée de Luxembourg.

⁷⁴ Audition de l'Église Protestante du Luxembourg par la Groupe d'experts, 10 mai 2012.

1978 à la communauté orthodoxe russe, pour une indemnité symbolique, lui permettant ainsi de construire une église⁷⁵.

Le Tableau suivant présente l'évolution des diverses composantes des interventions communales. Pour rappel, le service ordinaire comprend les dépenses de fonctionnement et les recettes visant à y faire face tandis que le service extraordinaire comprend les dépenses d'investissement et les recettes pour y faire face⁷⁶.

Tableau 9. Recettes et dépenses communales relatives aux cultes – services ordinaire et extraordinaire, 1997-2010 (en euros)

Ex.	Recettes ordinaires (RO)	Dépenses ordinaires (DE)	Solde ordinaire	Recettes extra-ordinaires (RE)	Dépenses extra-ordinaires (DE)	Solde extra-ordinaire	Solde global
1997	7.247	3.054.755	-3.047.507	760.271	5.167.973	-4.407.702	-7.455.209
1998	25.416	3.248.078	-3.222.662	341.782	5.897.689	-5.555.907	-8.778.570
1999	4.264	3.229.967	-3.225.703	718.145	6.603.557	-5.885.413	-9.111.115
2000	1.785	3.954.564	-3.952.779	149.998	6.577.364	-6.427.365	-10.380.144
2001	12.271	4.511.603	-4.499.333	686.577	5.614.601	-4.928.024	-9.427.356
2002	11.301	4.039.010	-4.027.709	676.121	4.599.456	-3.923.334	-7.951.043
2003	78.192	4.218.542	-4.140.351	555.026	6.262.636	-5.707.609	-9.847.960
2004	15.738	4.459.596	-4.443.858	625.261	7.129.146	-6.503.885	-10.947.743
2005	4.828	4.523.138	-4.518.310	527.680	6.995.470	-6.467.790	-10.986.100
2006	23.538	5.209.142	-5.185.604	479.959	3.583.024	-3.103.065	-8.288.669
2007	19.499	5.784.218	-5.764.719	866.639	3.177.334	-2.310.694	-8.075.413
2008	30.882	6.221.650	-6.190.769	151.579	4.600.439	-4.448.860	-10.639.628
2009	16.682	6.349.173	-6.332.491	340.211	3.874.660	-3.534.449	-9.866.939
2010	31.488	6.372.475	-6.340.987	243.357	3.766.856	-3.523.499	-9.864.486

Le coût net pour les communes est de 9,9 millions, en cumulant les soldes ordinaires et extraordinaires⁷⁷. Il convient en effet de déduire les recettes des dépenses et de prendre ainsi en compte les soldes, sous peine de doubles comptages. Les données fournies font apparaître des montants courants constants depuis une dizaine d'années.

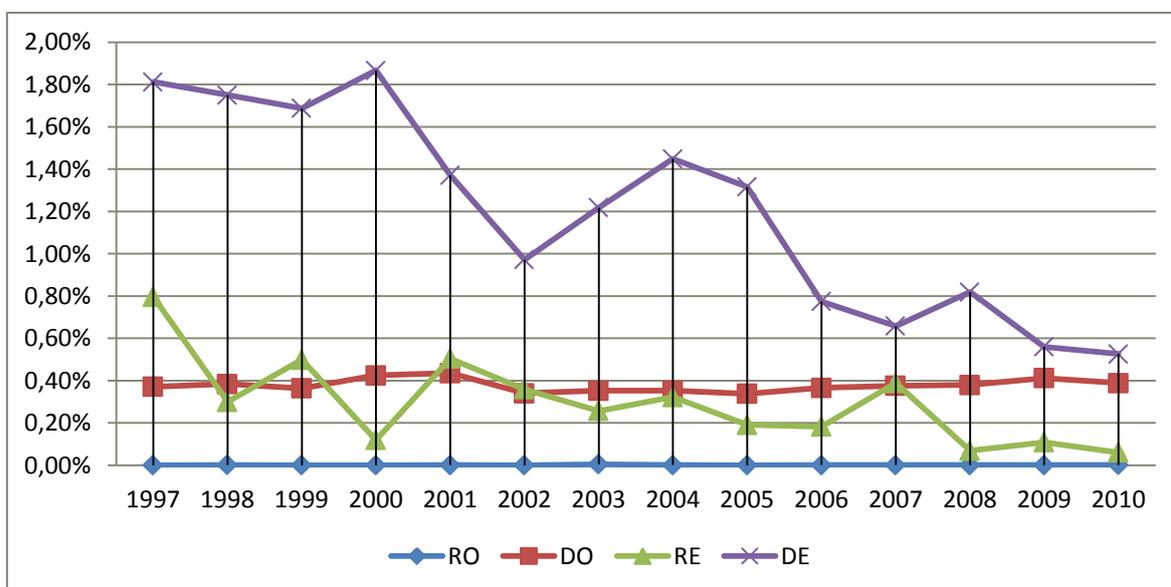
⁷⁵ L'église orthodoxe russe n'est pas conventionnée. Ce droit de superficie prend fin en cas de dissolution de la paroisse ou au terme de la convention (49 ans) ; en pareils cas, le terrain revient à la Ville de Luxembourg, de même que l'église qui y a été construite. Par ailleurs, signalons que cette convention expire en 2027 et que la Ville de Luxembourg a apparemment décidé de ne plus donner suite à de telles demandes.

⁷⁶ Pour plus de précisions concernant le cadre général des finances communales, voir Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région, *Rapport d'activités 2011*, Luxembourg, 2012, pp. 25 et suiv. (en ligne : http://www.miat.public.lu/publications/rapports_activite/rapport_activite_2011.pdf).

⁷⁷ Une telle agrégation ne serait pas possible dans la plupart des régions belges où les dépenses extraordinaires sont pour une bonne part financées par des produits d'emprunt, dont les charges apparaissent ensuite en dépenses ordinaires de dette dans la fonction « cultes ». Elle est par contre possible au Grand-Duché car les charges de la dette ne sont pas reprises dans la fonction « cultes ». En effet, les charges d'intérêt et le remboursement du capital des emprunts qui contribuent partiellement au financement des dépenses d'investissement sont enregistrés séparément. Notre démarche ne prend donc pas en compte les charges d'intérêt liées à la partie des investissements destinés aux cultes financée par recours à l'emprunt. Les emprunts étant globalisés et non spécifiques, il ressort d'un contact avec le Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région qu'un tel calcul semble difficile à établir et serait d'un intérêt limité.

Le Graphique 1 permet d'apprécier l'évolution des moyens communaux attribués aux cultes en les rapportant aux totaux des recettes et dépenses, ordinaires et extraordinaires⁷⁸. Les recettes et dépenses ordinaires destinées aux cultes représentent en moyenne 0,0% et 0,38% des recettes et dépenses ordinaires totales ; ces pourcentages sont stables depuis la fin des années 1990⁷⁹. Par contre, le pourcentage des recettes extraordinaires et, plus encore, des dépenses extraordinaires connaît une tendance à la baisse : les niveaux enregistrés depuis 2006 sont nettement en dessous de la moyenne sur la période considérée qui est de respectivement 0,25% et 1,10% du total des recettes et dépenses extraordinaires des communes.

Graphique 1. Recettes et dépenses communales relatives aux cultes – services ordinaire et extraordinaire, 1997-2010 (en % des montants globaux)



Source : calculs propres sur base des données du Ministère de l'Intérieur et de la Grande Région

Les recettes ordinaires proviennent pour partie de recettes fiscales, pour le surplus de recettes diverses peu significatives. A priori, elles disparaîtraient dans le cas d'une suppression des interventions communales en faveur des fabriques d'églises.

⁷⁸ Il est souhaitable de s'attacher aux tendances lourdes car certaines situations ponctuelles et particulières peuvent donner une image biaisée de l'ensemble si l'on ne prend en compte qu'un seul exercice, a fortiori au niveau d'une seule commune.

⁷⁹ A titre de comparaison, l'intervention des communes belges en faveur des communautés convictionnelles – à savoir les cultes catholique, protestant, israélite et anglican et organisations laïques autres que les établissements provinciaux ou régionaux d'assistance morale – est de l'ordre de 1% (le pourcentage exact étant difficile à obtenir compte tenu de la façon de comptabiliser les dépenses de dette des communes flamandes – v. Husson, J.F. (dir.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, Les éditions namuroises, 2005, pp. 33-38).

Les dépenses ordinaires couvrent un large spectre de dépenses. Une analyse reposant sur la seule année 2010 et se basant simplement sur les intitulés des articles budgétaires :

- seules 11 communes interviendraient pour couvrir le déficit des fabriques d'églises, pour une intervention totale de 444 238 euros⁸⁰ ; ce montant intègre toutefois près de 400 000 euros de la seule Ville de Luxembourg : si celle-ci est déduite, les 10 communes restantes consacrent en moyenne 4 456,75 euros en subsides aux fabriques d'églises ;
- près de 390 000 euros constituent des interventions dans la rémunération de salariés ;
- le solde, hormis l'un ou l'autre modeste subside aux associations, est destiné pour l'essentiel à l'entretien, au chauffage, au nettoyage, etc. des lieux de culte (y compris les presbytères).

Les recettes extraordinaires proviennent pour l'essentiel de l'État luxembourgeois (Ministère d'État ou Monuments historiques).

Quant aux dépenses extraordinaires, elles concernent *a priori* des lieux de culte catholiques⁸¹, dont des bâtiments classés ou destinés à une utilisation collective (morgue). En cas d'abrogation du décret de 1809, il est donc probable que l'essentiel de ces dépenses persisteraient. Remarquons que les travaux financés dans ce cadre génèrent diverses recettes fiscales ; les seules recettes TVA sont proches de 500 000 EUR sur base des dépenses extraordinaires de 2009 et 2010.

IV.J. LES INTERVENTIONS DU FONDS POUR LES MONUMENTS HISTORIQUES

Les monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel bénéficient d'interventions publiques, directes ou indirectes, afin de permettre leur conservation. Ces aides sont généralement déliées de l'affectation à une fonction précise.

A cette fin, le Fonds pour les monuments historiques est destiné à financer les dépenses courantes en rapport avec l'acquisition, la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur de monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg.

⁸⁰ Ce montant, comme les montants totaux, apparaît relativement stable : il était de 370 061 euros aux comptes 2005. Soulignons que les réalisations (comptes) sont, de manière prévisible, moindres que les prévisions que constituent les budgets : les prévisions 2006 (budget rectifié) présentaient un solde global de 11 172 185 euros contre des réalisations de 8 288 669 euros ; idem pour 2007 (budget) : 11 691 383 vs 8 075 413 euros.

⁸¹ Des interventions de la commune d'Esch en faveur de la synagogue ont toutefois été mentionnées lors de l'audition du culte israélite par la Groupe d'experts, le 22 mai 2012.

Le Fonds est alimenté par des dotations budgétaires et, éventuellement, par des dotations en provenance du Fonds culturel national conformes aux dispositions des articles 2 et 8 de la loi du 14 mars 1982⁸². L'intervention est de 30% mais peut aller jusqu'à 100%⁸³ ; elle peut également porter sur le gros entretien.

Une Commission des bâtiments religieux se prononce sur les travaux aux bâtiments des cultes. Ces interventions sont destinées à des lieux de culte en activité, désaffectés ou réaffectés.

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits au cours des dernières années.

Tableau 10. Part des interventions du Fonds pour les monuments historiques destinée au patrimoine religieux, 2010-2011 (en euros)

Année	Dépenses Patrimoine religieux	Dépenses totales du Fonds
2010 (réalisations)	536.379	12.997.200
2011 (budget)	454.644	31.140.400
2012 (budget)	422.794	28.958.500

La part du patrimoine religieux dans les dépenses totales du Fonds pour les monuments historiques varie selon les années, oscillant entre 1,5% en 2011 (budget) et 4,1% en 2010 (réalisations).

Signalons que les travaux de restauration sont soumis à une TVA de 15% (soit environ 55 000 euros de recettes fiscales sur base du budget 2012)⁸⁴.

IV.K. LES DISPOSITIONS FISCALES AU NIVEAU DE L'ÉTAT⁸⁵

Les cultes bénéficient traditionnellement d'un régime fiscal privilégié. Plusieurs explications sont fournies à cet égard, selon les diverses situations nationales (plusieurs arguments pouvant s'additionner) :

- l'apport des cultes à la société (notamment l'utilité sociale, dans le passé, leur contribution à la cohésion sociale actuellement) et l'absence d'esprit de lucre ;

⁸² Voir notamment l'article 35 de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009 remplaçant l'article 17 de la loi du 14 mars 1982 a) portant création d'un Fonds culturel national; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.

⁸³ Lors des auditions, il a été précisé au Groupe d'experts qu'une pratique courante voyait les frais répartis en trois tiers : un tiers « Monuments historiques », un tiers commune, un tiers fabrique d'église.

⁸⁴ Certaines interventions des Monuments historiques étant destinées aux communes, nous préférons ne pas additionner ce montant avec celui cité précédemment pour les dépenses extraordinaires des communes.

⁸⁵ L'analyse des budgets communaux a fait apparaître l'une ou l'autre recette ou dépense fiscale mais la question de la fiscalité locale ne sera pas traitée dans le présent rapport.

ces éléments expliquent que, généralement, même les cultes non reconnus peuvent bénéficier de certains avantages fiscaux ;

- la simplification administrative, argument avancé dans des pays comme la Belgique⁸⁶ où les pouvoirs publics couvrent le déficit des établissements culturels : les soumettre à certains impôts augmenterait le déficit que les communes, p. ex., devraient ensuite combler.

En règle générale, les dispositions fiscales relatives aux cultes peuvent concerner :

- les lieux de culte, généralement exonérés de fiscalité immobilière ;
- la fiscalité liée à la mutation des lieux de culte (droits d'enregistrement,...) ;
- les dons et legs ;
- la TVA sur certaines opérations des cultes (ventes de cierges, etc.)

S'y ajoutent, le cas échéant, des dispositions encourageant les dons, notamment au travers d'une déductibilité dans le chef des contribuables.

Une procédure d'autorisation existe dans de nombreux pays pour les dons dépassant un certain montant.

La présente partie du rapport ne constitue pas un relevé exhaustif des dispositions fiscales relatives aux communautés culturelles au Grand-Duché de Luxembourg ; elle se limite aux traits principaux.

Parmi les principales dispositions légales, relevons les suivantes.

Comme les propriétés immobilières appartenant à des collectivités publiques et affectées à des services publics, les propriétés immobilières affectées par le propriétaire lui-même ou par une collectivité publique à des fins religieuses sont exonérées de l'impôt foncier [loi sur l'impôt foncier du 1^{er} décembre 1936 (§4) et ses diverses mesures d'application]. Sont concernés les biens des entités culturelles de droit public affectés au culte, à l'instruction religieuse ou aux tâches administratives. L'exonération est donc limitée aux cultes conventionnés.

Les droits de successions et de mutation sur les legs et donations en faveur des communes, des établissements publics, des hospices, des offices sociaux, des associations sans but lucratif, des fondations et des personnes morales constituées dans le cadre de l'un des cultes reconnus aux termes d'une convention conclue avec le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg s'élèvent à 4% + 2/10 = 4,8%⁸⁷.

En matière de droits d'enregistrement, la législation en vigueur sur les personnes morales de droit public est applicable aux établissements du culte de droit public.

⁸⁶ J.F. Husson, Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques. *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques*, 2000, (1703-1704), 3-90.

⁸⁷ Art. 10 de la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement ; v. aussi <http://www.aed.public.lu/enregistrement/index.html>.

Par contre, les cultes conventionnés ne figurent pas parmi les organismes pouvant recevoir des dons fiscalement déductibles dans le chef des donateurs⁸⁸.

Enfin, les congrégations et associations religieuses tant reconnues que non reconnues par l'État, quelle qu'en soit la forme juridique, ainsi que les établissements publics et les personnes morales de droit public, sont soumis à l'impôt sur le revenu des collectivités (art. 159 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu). L'impôt sur le revenu des collectivités est fixé à 20%, lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 15.000 euros et à 21%, lorsque le revenu imposable dépasse 15.000 euros, l'impôt étant réduit à la moitié pour les congrégations et associations religieuses (art. 174). Les établissements publics et autres personnes morales de droit public, ainsi que les ASBL et les fondations, sont toutefois exempts de cet impôt si « ces organismes, suivant leurs statuts ou leur pacte social et leur activité poursuivent directement et uniquement des buts culturels, charitables ou d'intérêt général. Toutefois, ils restent passibles de l'impôt dans la mesure où ils exercent une activité à caractère industriel ou commercial » (art. 161).

Nous ne disposons pas d'estimation quant aux montants de ces mesures fiscales. La question de leur statut de dépense fiscale peut d'ailleurs être posée⁸⁹.

IV.L. LES PENSIONS DES MINISTRES DES CULTES

Les pensions des ministres des cultes ayant conclu une convention avec l'État sont prises en charge par ce dernier (art. 106 de la Constitution). Les conventions avec les diverses communautés culturelles précisent d'ailleurs que « Les ministres du culte sont assimilés aux fonctionnaires de l'État quant aux régimes des traitements et des pensions ».

Le mode de calcul pour la pension est identique pour les ministres des divers cultes.

La principale disposition légale est la loi du 29 juillet 1988 portant modification et nouvelle coordination de la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'État et ses modifications ultérieures.

Le nombre total des ministres des cultes en retraite est de 67 personnes (février 2011)⁹⁰. Le montant de la dépense budgétaire attribuée aux pensions des ministres des cultes en retraite est présenté dans le tableau suivant.

⁸⁸ Certaines associations proches de l'un ou l'autre culte (telle Caritas) figurent toutefois parmi celles-ci. Pour la liste, voir le site de l'Administration des Contributions directes (www.impotsdirects.public.lu/az/1/libera_dons/index.html#releve).

⁸⁹ A titre illustratif, voir l'opinion du Conseil supérieur des Finances en Belgique (Husson, J.-F., « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques* (1703-1704), 2000.), pp. 45-47 et 67-69). Outre le cas de simplification administrative déjà évoqué, le CSF considère également que lorsqu'un bien est affecté gratuitement à l'exercice public du culte, « le propriétaire perd pratiquement la jouissance des biens ainsi affectés ».

Tableau 11. Montants des budgets des pensions des ministres des cultes, 2006-2010
(en euros) (a)

Année	Fonds de pension - Ministres des cultes
2006	2.792.908,41
2007	3.408.274,19
2008	3.547.838,91
2009	3.785.950,39
2010	3.752.714,97

Source : Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

(a) Apparemment ce total ne tient pas compte des quelques ayant-droits à des pensions dérivées.

Les pensions peuvent être considérées comme des dépenses « passives » en ce sens qu'elles ne contribuent pas directement à l'assistance morale et religieuse à la population⁹¹. Elles constituent toutefois un pan du dispositif des relations Églises-États au Luxembourg.

Si le Grand-Duché de Luxembourg en venait à ne plus prendre en charge les traitements et les pensions des ministres des cultes ayant conclu une convention avec l'État, l'État devrait toutefois poursuivre le paiement des pensions aux bénéficiaires actuels ainsi qu'à ceux en poste actuellement (dans ce dernier cas, selon des modalités à déterminer).

Enfin, signalons que le montant de la retenue à la source au titre de l'impôt sur le revenu est estimé à 835 000 euros.

IV.M. LES PENSIONS DES ENSEIGNANTS DE RELIGION

Les pensions des professeurs de religion se sont élevées en 2010 à 1 261 488 EUR. Le montant de l'impôt retenu à la source s'élève à 279 541 EUR. Quant aux pensions des chargés de cours de religion, qui ont tous le statut de salarié, elles sont versées par la caisse nationale d'assurance pension (CNAP)⁹².

IV.N. FRAIS DE FONCTIONNEMENT

Les divers frais de fonctionnement (petit matériel, locaux aménagés pour le culte, etc.), liés à certains domaines d'assistance religieuse (principalement les prisons, force publique, hôpitaux,...) sont à considérer pour mémoire. Le cas échéant, ils relèvent des frais de fonctionnement des diverses institutions concernées.

⁹⁰ Source : Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

⁹¹ Sauf à considérer les prestations de ministres du culte retraités.

⁹² Source : Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative.

IV.O. INTERVENTIONS EN FAVEUR DE LOGEMENTS LOCATIFS

Un crédit permet une participation aux frais de construction, d'acquisition et d'aménagement de logements locatifs par des fabriques d'église et par des communautés religieuses ayant conclu une convention avec l'État (article 30ter de la loi modifiée du 25.2.1979). Il s'est élevé à 205 273 euros en 2010, tandis que les budgets 2011 et 2012 étaient respectivement de 205 000 euros et 401 000 euros. Cette disposition proroge la possibilité prévue par les lois budgétaires des exercices antérieurs et permettant à l'État d'inscrire une hypothèque légale sur des immeubles rénovés par des associations poursuivant un but social ou aménagés par des «employeurs-bailleurs » au profit de travailleurs étrangers (source : projet de budget 2012).

Ce dispositif concerne tous les cultes ; son utilisation par des cultes minoritaires a d'ailleurs été évoquée lors des auditions auxquelles a procédé le Groupe d'experts. Dans le cas des fabriques d'église, cela peut générer des recettes qui réduiront d'autant le déficit à couvrir par les communes. Enfin, un tel instrument met également en avant un aspect d'utilité sociale des cultes.

Le montant payé peut varier d'une année à l'autre car le montant est calculé sur base des projets déposés. Les projets en question ont des temps de réalisation relativement longs (5-10 ans). En 2011, aucun montant n'a été payé tandis qu'en 2010, 205 000 euros ont été versés à la fabrique d'église de Putscheid⁹³. Dans le passé, l'Église orthodoxe hellénique a également bénéficié de ce mécanisme⁹⁴.

IV.P. FÊTES RELIGIEUSES

Les fêtes religieuses peuvent être l'occasion, comme les fêtes publiques et culturelles, d'interventions financières afin de prendre en charge les coûts de cérémonies, de réception, d'illuminations, d'installation de tribune,...

Un article budgétaire intitulé « Fêtes publiques, religieuses et culturelles » est prévu à cette fin au sein du budget des Bâtiments publics ; le montant total (pour les fêtes publiques, religieuses et culturelles) était de 137 057 euros en 2010 tandis que les budgets 2011 et 2012 étaient de 125 000 euros⁹⁵.

Les interventions sont toutefois limitées ; l'intervention dans le cadre de fêtes religieuses se traduisant par des frais liés au Te Deum à la cathédrale à l'occasion de

⁹³ Remarquons que la commune de Putscheid intervient dans les frais de chauffage et d'éclairage des lieux de culte mais pas dans la couverture du déficit de la fabrique (2010).

⁹⁴ Audition de l'Église orthodoxe hellénique par le Groupe d'experts, 10 mai 2012.

⁹⁵ Projet de budget 2012.

la fête nationale (5 000 euros) et la décoration florale à l'occasion de la fête patronale de la police (150 euros)⁹⁶.

IV.Q. RÉSUMÉ

Le tableau suivant tente de présenter la répartition des moyens publics entre cultes bénéficiaires.

Le financement émanant du Ministère d'État, repris au budget de l'État luxembourgeois et donc bien connu du législateur, représente un peu plus de 70% des interventions publiques directes tandis que les interventions communales représentent un peu moins de 30%.

L'ajout des 0,4 millions d'euros des monuments historiques⁹⁷ et des 3,7 millions d'euros de pensions porterait le total des interventions à 39,1 millions d'euros et à 57,7 millions d'euros avec la prise en compte des traitements des enseignants de religion catholique (17 millions) et de leurs pensions (1,3 millions).

Enfin, signalons que les dépenses budgétaires génèrent des recettes fiscales au titre de l'impôt sur le revenu (de l'ordre de 6,5 millions d'euros au niveau des retenues à la source) ou de la TVA (plus de 500 000 d'euros pour les seules dépenses extraordinaires des communes⁹⁸).

⁹⁶ De même, la Sainte Geneviève est fêtée par les brigades de Gendarmerie en France (régime de séparation) ; aucune célébration de la sorte n'a toutefois lieu en Belgique (régime de cultes reconnus).

⁹⁷ Avec les réserves formulées précédemment, à savoir que ces interventions sont indépendantes de l'affectation du bâtiment et qu'elles peuvent, le cas échéant, concerner des bâtiments religieux désaffectés.

⁹⁸ Une estimation précise du retour fiscal, notamment en termes de recettes de TVA, demanderait une étude approfondie des divers postes et notamment des dépenses ordinaires des communes.

Tableau 12. Aperçu général des interventions publiques en faveur des cultes (a)

	Traitements ministres des cultes	Séminaire	Subsides (b)	Subsides investissements Min. État (d)	Sous-total – Ministère d'État	%	Communes (c)	Total	%
	2012	2012	2012	Moyenne annuelle 2002-2011			2010		
Culte catholique	23.425.030	34.730	41.150	-	23.500.910	93,7%	9.864.486	33.365.396	95,5%
Cultes protestants	635.252	-	41.580	10.000	686.832	2,7%		686.832	2,0%
Culte israélite	397.973	-	24.500	38.327	460.800	1,8%		460.800	1,3%
Cultes orthodoxes	261.203	-	3.000	15.000	279.203	1,1%		279.203	0,8%
Culte anglican	151.037	-	0		151.037	0,6%		151.037	0,4%
Culte musulman	0	-	2.480		2.480	0,0%		2.480	0,0%
Activités interconfessionnelles	0	-	3.000		3.000	0,0%		3.000	0,0%
Total	24.870.495	34.730	115.710	73.327	25.084.262	100,0%	9.864.486	34.948.748	100,0%
%	71,2%	0,1%	0,3%	0,2%	71,8%		28,2%	100,0%	

(a) Ce tableau ne prend pas en compte le subside de 2012 pour la digitalisation des chartes anciennes (Ministère d'État), le coût des enseignants de religion, les interventions des Monuments historiques, les charges de pensions et l'impact des dispositions fiscales ainsi que les mesures spécifiques mentionnées in fine. Ces divers postes relèvent d'autres problématiques.

(b) Hormis les indemnités pour tiers aux cultes protestants destinées aux leçons de religion.

(c) L'hypothèse est ici faite que la totalité des interventions ordinaires et extraordinaires sont destinées au culte catholique. Les interventions en faveur de la communauté protestante de Luxembourg, voire d'autres interventions facultatives en faveur des cultes minoritaires, n'ont pu être identifiées.

(d) Au vu de la grande variabilité des montants et des bénéficiaires, le montant repris ici est une moyenne annuelle de la période 2002-2011. Le montant inconnu est celui pour lequel nous n'avons pas, au moment de la rédaction du rapport, obtenu de précision quant au(x) bénéficiaire(s) ; il se limite toutefois à 0,1% du total.

LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ; SES PRINCIPES DIRECTEURS

Le système de relations Église/État qui s'est mis en place au Grand-Duché s'est avéré extrêmement stable, en dépit du caractère transitoire de la disposition constitutionnelle qui le fonde principalement (l'article 22). Il a su faire preuve de la souplesse nécessaire pour accorder à d'autres cultes que la religion catholique les bénéfices d'une reconnaissance et d'un soutien financier des pouvoirs publics. Cependant, il ne paraît plus adapté à la société luxembourgeoise de ce début de XXI^{ème} siècle, eu égard principalement à son caractère inégalitaire ; d'autres questions, comme l'archaïsme de certains instruments législatifs, le manque de souplesse et de transparence ou le déficit de contrôle de l'emploi des deniers publics peuvent également être évoquées à l'appui d'un changement.

I. LE CARACTÈRE INÉGALITAIRE DU SYSTÈME ACTUEL

La liberté d'opinion et de religion est pleinement assurée au Grand-Duché et les communautés religieuses non conventionnées en bénéficient à l'égal des communautés conventionnées. Cependant, les communautés conventionnées jouissent d'avantages financiers qui leur sont réservés, à savoir le paiement des traitements de certains ministres du culte ou membres du personnel administratif. Elles sont également les seules à bénéficier de la personnalité juridique de droit public. En outre, l'existence du statut de « communauté religieuse conventionnée » tend à conférer à celles qui en bénéficient une certaine forme de respectabilité sanctionnée par l'État.

Cette situation crée une inégalité entre les communautés conventionnées et les autres, entre les membres des premières et les membres des secondes. Pour être acceptable, une telle différence de traitement devrait être justifiée par des critères objectifs, coulés dans la législation et la réglementation grand-ducales. Ceci n'étant actuellement pas le cas, le système de conventionnement et de financement public des communautés religieuses prête le flanc à la critique sur base de son caractère discriminatoire.

Dans sa recommandation relative à la dimension religieuse du dialogue interculturel, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné « l'obligation pour les États de veiller à ce que toutes les communautés religieuses qui acceptent les valeurs fondamentales communes puissent bénéficier de statuts

juridiques appropriés garantissant l'exercice de la liberté de religion et d'éviter qu'un soutien privilégié accordé à certaines religions ne devienne, dans les faits, disproportionné et discriminatoire. Les États doivent également réconcilier les droits des communautés religieuses avec la nécessité de sauvegarder les droits des personnes sans croyance religieuse qui adhèrent à ces mêmes valeurs fondamentales »⁹⁹.

A cet égard, le fait qu'une convention n'ait pas encore été conclue avec la communauté musulmane a été relevé dans le rapport de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)¹⁰⁰.

Le système luxembourgeois distingue donc entre les communautés religieuses conventionnées et les autres, sans que des critères de conventionnement soient explicités dans la législation, et en l'absence de définition claire de la procédure à suivre pour obtenir un conventionnement. Celle-ci se déroule de façon bilatérale entre l'État et la communauté concernée. Il existe un certain flou quant à la nature de la communauté susceptible d'être conventionnée : dans certains cas, il s'agit plutôt d'une religion (cas du culte catholique représenté par l'archevêché et du culte israélite du Luxembourg), dans d'autres d'une Église (cas des Églises protestantes et orthodoxes conventionnées). Cette asymétrie actuellement tolérée par le système est une source potentielle de confusion ou de contestation ; c'est ainsi qu'elle permet difficilement au Gouvernement luxembourgeois d'étayer juridiquement son choix de conclure une convention unique avec l'ensemble de la communauté musulmane du Grand-Duché, représentée par un organe unique.

L'absence de critères de conventionnement et de « convention-type » induit une différence de traitement entre les communautés conventionnées. En particulier, aucun critère quantitatif n'est avancé pour justifier le nombre de postes financés par l'État : 278 pour le culte catholique ; 4 pour le culte israélite ; 3 pour l'Église protestante ; 2 chacune pour l'Église protestante réformée, l'Église orthodoxe hellénique et l'Église anglicane ; et 1 chacune pour l'Église orthodoxe roumaine et pour l'Église orthodoxe serbe.

Par ailleurs, au sein des communautés conventionnées, l'Église catholique jouit d'un régime plus favorable, qui lui est garanti par des dispositions autres que la convention. Le décret du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église procure à l'Église catholique des interventions communales d'un montant global d'environ 10 millions d'euros par an (cf. infra). De plus, les curés bénéficient de la mise à disposition et de l'entretien d'un presbytère, ou d'une indemnité de logement de remplacement. Les autres cultes ne bénéficient pas de semblables avantages, même si des interventions financières ponctuelles sont possibles. La situation privilégiée de l'Église catholique est également le produit d'un héritage historique ;

⁹⁹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, recommandation 1962 du 12 avril 2011, adoptée sur base du Rapport de la commission de la culture, de la science et de l'éducation (rapporteur: Mme Brasseur), *La dimension religieuse du dialogue interculturel*, Doc. 12553, 25 mars 2011.

¹⁰⁰ Conseil de l'Europe, *Rapport de l'ECRI sur le Luxembourg* (quatrième cycle de monitoring), adopté le 8 décembre 2011 et publié le 21 février 2012, p.29.

celui-ci a donné aux communes la propriété de la plupart des bâtiments affectés au culte catholique et la charge de leur entretien. Mais cette explication ne constitue peut-être pas une raison suffisante pour maintenir le bénéfice de cet avantage au seul culte catholique.

II. LA RIGIDITÉ ET LES LACUNES DE CERTAINS MÉCANISMES ET DISPOSITIFS

Le système luxembourgeois de financement de l'Église catholique est basé sur des instruments vieux de plus de deux siècles, tels la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802) ou le décret impérial du 30 décembre 1809. Ceux-ci ne sont plus adaptés au XXI^{ème} siècle. Outre leur terminologie vieillie, ils présentent des lacunes importantes, évidentes notamment dans l'organisation de la comptabilité des fabriques et de leur contrôle. Le caractère automatique des interventions communales en faveur des fabriques et des bâtiments ecclésiastiques pose aujourd'hui question en termes de bonne gouvernance.

Remarquons que la convention est elle-même un instrument de peu de souplesse, puisque sa révision implique une nouvelle procédure parlementaire, rendue ainsi nécessaire pour toute modification, à la hausse comme à la baisse, du nombre de postes financés par l'État luxembourgeois. Ce manque de flexibilité paraît peu adapté à un paysage religieux en mutation.

III. LES PRINCIPES DIRECTEURS D'UNE RÉFORME

L'examen des différents régimes des cultes présents en Europe (cf. supra) montre qu'une grande variété de modèles se rencontrent et sont parfaitement compatibles avec un régime démocratique et le respect de la Convention européenne des Droits de l'homme. Cette diversité s'explique largement par la nécessité pour le modèle de s'inscrire dans le contexte historique, sociologique et politique du pays. La majorité des pays européens prévoient une ou plusieurs formes de reconnaissance et/ou de soutien public aux communautés religieuses. Quel que soit le régime choisi, il importe qu'il respecte un certain nombre de critères. Ceux-ci sont notamment explicités dans les *Guidelines* de l'OSCE¹⁰¹.

¹⁰¹ OSCE/ODIHR, *Guidelines for review of legislation pertaining to religion or belief*, 2004.

On retiendra :

- **liberté individuelle et autonomie collective** : le droit individuel à la liberté de conscience est absolu ; il comprend celui de changer de religion ou de n'en avoir aucune, et il ne peut jamais être limité. Le droit à la liberté de religion et à l'exercice public de cette religion peut, lui, être limité en fonction des nécessités de l'ordre public. L'État a l'obligation d'assurer les conditions d'exercice de la liberté de religion y compris aux citoyens qui sont privés de l'accès aux structures religieuses habituelles, notamment à l'armée et dans les établissements pénitentiaires. L'État a également l'obligation de respecter le choix des parents en matière d'éducation philosophique et religieuse de leurs enfants, et donc de ne pas leur imposer de suivre l'enseignement d'une religion ne correspondant pas à leurs convictions.

La liberté de religion combinée à la liberté d'association conduit au respect de l'autonomie des communautés religieuses. Cette autonomie comprend le droit de choisir librement ses ministres et ses chefs de culte et la forme de son organisation.

- **égalité et non discrimination** : l'État est le garant de l'égalité entre les citoyens et a l'obligation de leur garantir un traitement non-discriminatoire, quelle que soit leur appartenance religieuse. Lorsqu'un mécanisme de soutien financier des communautés religieuses existe, il doit être accessible à toutes les communautés qui respectent les conditions raisonnables mises à son octroi, et en particulier l'ordre social et légal luxembourgeois.

- **neutralité et impartialité de l'État** : l'État ne peut favoriser une communauté religieuse au détriment d'une autre, ni afficher une proximité particulière avec l'une d'entre elles. Par ailleurs, les services publics doivent être neutres et non confessionnels.

- **transparence** : l'allocation éventuelle des fonds publics aux différentes communautés religieuses doit être organisée par la législation et la réglementation selon des critères définis et dans le respect des prérogatives parlementaires.

- promotion du **respect** et de la **tolérance** : dans le cadre d'une politique de reconnaissance et/ou de soutien aux communautés religieuses, l'État s'assure de leur contribution à l'amélioration du vivre ensemble, de leur adhésion aux valeurs de respect et de tolérance vis-à-vis des membres des autres communautés.

- **intérêt de la collectivité** : le soutien des communautés religieuses via l'allocation de fonds publics est une faculté de l'État démocratique, non une obligation, ainsi qu'en témoigne la variété des régimes des cultes observée en Europe. Le cas échéant, il doit s'appuyer sur une utilité sociale constatée au profit de la collectivité tout entière.

La réforme du régime des cultes grand-ducal devra assurer une plus grande équité entre les différentes communautés religieuses, tout en rendant compte de l'évolution et de la diversité des convictions et pratiques de la population luxembourgeoise. Elle devra, tout en respectant l'autonomie des communautés religieuses, établir des conditions d'accès claires à un éventuel régime de reconnaissance et/ou de financement public. Un tel système de financement public s'entend en vue de l'intérêt collectif; celui-ci est double. Il s'incarne d'une part dans l'utilité sociale des communautés religieuses, qui se renforce dans un contexte de crise économique et prend une importance particulière dans le contexte luxembourgeois de forte immigration: les structures religieuses fournissent l'un des cadres qui permettent aux nouveaux arrivés de s'intégrer dans la société qui les accueille. Il s'incarne d'autre part dans les engagements de respect des droits de l'homme et de l'ordre législatif luxembourgeois pris par les communautés reconnues; le financement public est ainsi un instrument qui contribue à assurer le développement des activités religieuses et spirituelles de façon harmonieuse au sein de la société luxembourgeoise et non en dehors d'elle. L'octroi de fonds publics doit être assorti de normes de contrôle strict quant à leur utilisation. Il devra également tenir compte de l'évolution budgétaire globale dans un contexte de crise économique et financière.

IV. LA RÉFORME DE LA CONSTITUTION

Dans le cadre de la refonte de la Constitution luxembourgeoise, actuellement sur le métier, le Groupe d'experts émet les considérations suivantes, en ayant pris connaissance de l'avis du Conseil d'État du 6 juin 2012.

Article 21

En ce qui concerne l'actuel article 21 (*Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale*), certains membres du Groupe d'experts estiment, suivant en cela l'avis du Conseil d'État, que le contexte qui lui a donné naissance a aujourd'hui disparu, ainsi que les inconvénients qui pouvaient survenir d'une ambiguïté relative aux effets civils potentiels d'un mariage uniquement religieux: étant solidement établi aujourd'hui et connu des citoyens le fait que seul le mariage civil a valeur légale, l'article 21 est aujourd'hui devenu superflu. D'autres pensent que le maintien de cet article est très utile à l'ordre public.

Article 22

La proposition de remplacer l'actuel article 22 concernant les relations avec les cultes par un alinéa complémentaire à l'article constitutionnel concernant la liberté de conscience et de culte est certes envisageable.

Cependant, dans les Constitutions des États européens, les droits fondamentaux sont toujours traités séparément des dispositions constitutionnelles traitant de l'organisation des cultes. Quant à la formulation, qui prévoit la faculté (et non l'obligation) pour l'État de conclure des conventions avec les communautés cultuelles, il faut préalablement réfléchir à la volonté de poursuivre dans la voie du conventionnement et non, par exemple, de la mise en place de procédures d'enregistrement et de reconnaissance sur base d'une loi organique des cultes.

L'inclusion de cette disposition dans la Constitution contraindra l'État à gérer ses relations avec les cultes par le biais de conventions, alors que l'absence de cette norme ne lui interdirait pas d'avoir recours à cet instrument. La disposition constitutionnelle envisagée peut ainsi être vue comme restreignant inutilement le champ d'action de l'État.

Article 106

A propos du maintien ou non de l'article 106 de la Constitution (*Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi*), et pour laquelle le Conseil d'État ne se prononce pas pour le moment, le Groupe d'experts estime qu'il convient de distinguer la question de l'opportunité de l'inclusion du principe de financement public des organisations cultuelles de celle des termes de rédaction de l'article.

Sur le principe, le Groupe d'experts estime qu'il s'agit d'un choix politique, aucune disposition de droit international n'interdisant ou n'obligeant à financer les cultes. La tradition et l'histoire du Grand-Duché plaident néanmoins pour le maintien d'une forme de soutien des communautés cultuelles. Là également, l'inscription du principe dans la Constitution, s'il constitue bien sûr une sécurité pour les communautés cultuelles, restreint la liberté de l'État en lui imposant de maintenir un financement public. L'omission d'une telle disposition, en revanche, n'entame pas la faculté de l'État de poursuivre dans la voie du soutien.

En ce qui concerne la rédaction de l'article, prévoir le financement des traitements et pensions est restrictif, en ce sens qu'il impose la forme de soutien financier que l'État apporte aux communautés cultuelles, excluant par exemple l'octroi d'une subvention globale plutôt que le paiement des traitements. Sans doute est-il intéressant de réfléchir à une formulation plus générale quant à la nature du soutien financier apporté par l'État aux communautés cultuelles. Il conviendrait également de restreindre le champ d'application de la disposition aux seules communautés conventionnées, si toutefois on poursuit dans la voie du

conventionnement, ou « reconnues » ou « qui rencontrent des critères définis par la loi ».

Article 119

Cet article qui maintenait en vigueur les dispositions concernant les cultes dans l'attente des conventions à conclure en application de l'article 22 n'a plus lieu d'être.

HYPOTHÈSES POUR UNE RÉFORME DU RÉGIME DES CULTES

I. LES MODÈLES FRANÇAIS, ALLEMAND ET ITALIEN

La présentation des modèles français, allemand et italien a un caractère hétérogène en raison des objectifs visés par ce rapport. L'exposition des systèmes allemand d'impôt d'église et italien d'assignation par le contribuable d'une partie de l'impôt sur le revenu est susceptible d'éclairer une interrogation précise et à caractère technique soulevée par des acteurs politiques et sociaux luxembourgeois. Cette interrogation s'applique à la possibilité de substituer le financement des traitements des ministres du culte par un instrument plus démocratique lié à l'affiliation religieuse ou au choix du contribuable. Le système français par contre est perçu, à tort ou à raison, comme un modèle exemplaire de relation entre l'État et les religions structuré autour des principes de laïcité et de séparation. Cette situation a généré fort logiquement des approches différenciées avec une présentation détaillée du système français et des présentations succinctes des modes de financement des communautés religieuses en Allemagne et en Italie.

I.A. LE SYSTEME FRANÇAIS

Une opinion largement répandue a accrédité l'idée que la régulation normative du fait religieux telle qu'elle est organisée en France constitue une exception. La comparaison avec les autres statuts des cultes européens conduit à relativiser cette position. Le droit français des religions fait fort logiquement partie du « modèle » européen des relations État/religions tout en cultivant un particularisme qui est le propre de tous les systèmes nationaux. Les relations entre l'État et les religions en France sont caractérisées par la position de surplomb accordée au principe constitutionnel de laïcité (1) ; l'existence de mécanismes de financement des personnels, activités et institutions culturels y compris en régime de séparation (2), la persistance de certains principes issus du gallicanisme (3), l'existence d'une pluralité de statuts des cultes sur l'ensemble du territoire national (4) et une coopération très sélective entre l'État et les cultes (5) .

I.A.1. LE PRINCIPE DE LAÏCITÉ

En France, contrairement à d'autres États européens, les sources du droit constitutionnel des religions sont rares. Elles comprennent la Constitution, les textes de renvoi et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR).

Les sources incontestées du droit constitutionnel des religions sont l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion », l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre établi par la loi » et le préambule de la Constitution du 3 octobre 1946 « ...Nul ne peut être lésé dans son travail ou son emploi en raison de ses origines, de ses opinions et de ses croyances... L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ». Il revient en outre au Conseil Constitutionnel de dégager des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) qui ont valeur constitutionnelle. Ils résultent d'une tradition juridique homogène et doivent figurer dans une loi républicaine antérieure à 1946. Le Conseil Constitutionnel a dégagé cinq PRFLR plus ou moins liés au droit des religions : la liberté de l'enseignement, la liberté de conscience, le respect de la vie privée, la liberté d'association, la liberté de communication des idées.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 6 avril 2001 (SNES), a quant à lui déterminé un PFRLR, le principe de laïcité, aux fins d'assurer une stabilité au droit des cultes alsacien-mosellan qui a été maintenu par une loi du 1^{er} juin 1924 suite à la désannexion. La position du Conseil d'État peut s'interpréter de la manière suivante : le principe de laïcité avait une valeur constitutionnelle avant son inscription dans la constitution en 1946 et était en vigueur au moment où le législateur a maintenu le droit local.

Ni les textes constitutionnels, ni le Conseil constitutionnel ne donnent une définition de la laïcité. Des éléments de définition peuvent cependant être déduits de l'observation du droit positif et plus particulièrement de la législation des cultes. Le principe constitutionnel consacre la séparation du pouvoir politique et de la religion. L'État est neutre en matière religieuse et les services publics sont non confessionnels. La neutralité n'entraîne cependant pas une ignorance des religions. Même la loi de séparation de 1905 qui ne s'applique pas sur l'ensemble du territoire français ne prône pas l'indifférence à l'égard des religions mais, au contraire, garantit la liberté d'exercice des cultes et instaure un cadre juridique favorisant l'organisation des institutions cultuelles. La laïcité en France est un principe de neutralité positive de l'État qui respecte toutes les religions et reconnaît le pluralisme religieux. Le président de la commission de la Constitution déclarait en 1946 : « la laïcité n'est pas une philosophie ou une doctrine, mais la coexistence de toutes les philosophies et de toutes les doctrines, le respect de toute les croyances ».

Dans sa décision du 19 novembre 2004 (n° 2004-505 DC) relative à la compatibilité de la Constitution française avec le Traité établissant une constitution européenne, le Conseil constitutionnel a considéré que le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaissant à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester par ses pratiques sa conviction religieuse en public, n'est pas contraire à l'article premier de la Constitution aux termes duquel la France est une République laïque « qui interdit à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre les collectivités publiques et les particuliers ». Les règles communes l'emportent sur les croyances personnelles. Par ce biais, le Conseil Constitutionnel veut éviter que les groupes religieux ne soient tentés d'échapper à la loi commune et légitiment ainsi le « communautarisme ». Cette conception individualiste de la liberté de religion découle de la conception développée par les lois de la Révolution et plus particulièrement par les déclarations révolutionnaires, dont la plus connue est la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Elles concernent les libertés des individus en tant que tels, dans le cadre d'une égalité impliquant une organisation uniforme. Elles s'appliquent à l'homme considéré dans sa personne et non en tant que membre d'un réseau de liens sociaux traditionnels. En conséquence, il est en principe exclu d'accorder des droits spécifiques à certains groupements¹⁰². Le système juridique français refuse toute idée d'autonomie des cultes explicitée par une norme. La liberté d'organisation des cultes a toutefois été admise par la jurisprudence administrative. Mais la liberté de religion est traditionnellement considérée comme étant un aspect de la liberté d'opinion¹⁰³.

Le Conseil d'État, suite au choc et aux incertitudes de la difficile séparation de 1905, bannit quant à lui toute conception négative de la laïcité. Il rappelle, dans son rapport public de 2004, que le principe de laïcité implique la neutralité de l'État, la liberté religieuse et le pluralisme. Il considère que le principe constitutionnel de laïcité ne prohibe pas par **lui-même** le financement des cultes.

I.A.2. LE FINANCEMENT DES CULTES

Le régime de séparation (loi du 9 décembre 1905), le droit local des cultes alsacien-mosellan (loi du 18 germinal an X et les textes subséquents), le droit local des cultes du département d'outre-mer de la Guyane (ordonnance du 27 août 1828) et enfin le droit local des collectivités d'outre-mer (décret-loi modifié du 16 janvier 1939) comportent chacun des modes spécifiques de financement des cultes. Les institutions et activités religieuses ainsi que le personnel ecclésiastique sont obligatoirement financés par les pouvoirs publics dans les droits locaux

¹⁰² Cons. const., déc. 19 nov. 2004, n° 2004-505 DC, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

¹⁰³ « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi » : Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, art. 10.

guyanais et alsacien-mosellan. Ils peuvent l'être volontairement dans les collectivités d'outre-mer. La loi de 1905 n'y a pas été introduite. Le subventionnement public du culte est par contre prohibé par le paragraphe premier de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905. Ce principe souffre cependant un certain nombre d'exceptions.

Par contre, le subventionnement des activités caritatives, éducatives ou sociales exercées sous la tutelle ou sous la responsabilité d'un organisme ayant un caractère confessionnel ne rentre pas dans le champ de cette présentation. Dans ce cas, il ne s'agit pas de l'exercice du culte mais d'activités profanes mises en œuvre par des institutions ou des particuliers partageant une même conviction religieuse (entreprise de tendance ou établissements d'enseignement ayant un caractère propre).

En France, une interprétation extensive du principe de laïcité renvoyant à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 interdisant le subventionnement du culte a longtemps prévalu. Cette interprétation n'était pas tenable dans la mesure où la règle de non-financement contient toute une série d'exceptions prévues par la loi. Dans l'hypothèse d'une constitutionnalisation du principe de non-financement, toutes les exceptions deviendraient inconstitutionnelles alors que le système français de financement des cultes est précisément bâti sur l'exception. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 16 mars 2005 (n° 265560, Ministre de l'outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie française), a réduit la portée de l'article 2 de la loi de 1905 en consacrant la conformité à la Constitution de subventions versées pour des activités culturelles dans des collectivités d'outre-mer où la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas. Il précise que « le principe constitutionnel de laïcité, qui implique neutralité de l'État et des collectivités territoriales de la République et traitement égal des différents cultes, n'interdit pas, par lui-même, l'octroi dans l'intérêt général et dans le respect des conditions définies par la loi de certaines subventions à des activités ou des équipements dépendant des cultes ». L'article 2 de la loi de 1905, qui ne s'applique pas à l'ensemble du territoire français, a force législative mais n'a aucune portée constitutionnelle. Suite à la publication de cinq arrêts du Conseil d'État en juillet 2011, les collectivités publiques sont désormais invitées à prendre en considération dans leur soutien l'intérêt public que représente l'activité religieuse.

I.A.3. LE PRINCIPE DE NON-SUBVENTIONNEMENT ET SES EXCEPTIONS EN DROIT GÉNÉRAL

En droit général, l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 prend, en matière de financement des cultes, le contre-pied de la loi du 18 germinal an X (Concordat et articles organiques du culte catholique et des cultes protestants) en disposant que « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. » Ce principe à caractère législatif connaît de nombreuses dérogations dont certaines

sont prévues par la loi de 1905 elle-même. En effet, le paragraphe 2 de l'article 2 précité dispose que « pourront toutefois être inscrites (...) les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons. » Il convient ainsi d'interpréter cet article dans le cadre général des principes régissant la loi du 9 décembre 1905 et plus précisément de son article premier disposant que « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes... ». L'interdiction de subventionnement des cultes est subordonnée aux principes de liberté de conscience et de culte. L'État est expressément tenu d'aménager des règles garantissant concrètement l'exercice du culte.

Par ailleurs, la loi du 13 avril 1908 ajoute un nouvel alinéa à l'article 13 de la loi de séparation : « L'État, les départements et les communes pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la loi ». Enfin, la loi du 25 décembre 1942, modifiant l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905, autorise le subventionnement public des travaux réalisés sur les édifices culturels propriétés des associations culturelles, qu'ils soient classés ou non monuments historiques.

Il existe par ailleurs un instrument permettant la participation des pouvoirs publics à la construction de nouveaux édifices culturels. En effet, l'article L. 1311-2 du Code général des collectivités territoriales modifié par l'ordonnance du 22 avril 2006 prévoit explicitement que des baux emphytéotiques administratifs peuvent être conclus en vue de l'affectation à une association culturelle d'un édifice du culte ouvert au public. Le Conseil d'État a décidé que les baux emphytéotiques constituaient une exception légale à la loi de 1905, par voie de conséquence la faiblesse du loyer était sans incidence sur la validité du montage juridique (CE, Ass, 19 juillet 2011, n 320796).

Divers textes autorisent une prise en charge communale de certaines dépenses culturelles (rémunération des ministres du culte pour le gardiennage des édifices culturels propriétés de la commune ; logements loués à prix modeste aux ministres des anciens cultes reconnus). Enfin le déficit de la CAVIMAC (Caisse d'assurance vieillesse et maladie des ministres des cultes) est couvert par une contribution du régime général. Les communes sont, depuis 1962, autorisées à garantir les emprunts destinés à financer l'édification d'un édifice culturel.

La jurisprudence récente du Conseil d'État souligne qu'il n'y a pas d'obstacle au financement d'une activité ou d'un équipement culturel dans la mesure où il existe un intérêt local spécifique ou la nécessité d'intégrer une partie de la population dans la communauté nationale. Dans ce cas, ce n'est pas l'activité culturelle qui est soutenue mais l'intérêt qu'elle représente pour la collectivité publique concernée. (CE, Ass., 19 juillet 2011, n 320796 ; n 308544 ; n 308817 ; n 313518 ; n 309161).

I.A.4. LE FINANCEMENT DES CULTES EN DROIT LOCAL ALSACIEN-MOSELLAN

En droit local des cultes alsaciens-mosellans, le soutien économique des activités, institutions et personnels cultuels est caractérisé par le devoir pour l'État de rémunérer les ministres des quatre cultes reconnus dont les postes sont prévus au budget du ministère de l'Intérieur et par l'obligation pour les communes de fournir un logement aux curés, pasteurs et rabbins ou à défaut une indemnité de logement et d'équilibrer les budgets des établissements publics des cultes locaux ou paroissiaux [consistoires israélites, fabriques catholiques, conseils presbytéraux de l'Église Protestante Réformée d'Alsace et de Lorraine (EPRAL) et de l'Église Protestante de la Confession d'Augsbourg d'Alsace et de Moselle (EPCAAL)].

En l'absence d'interdiction légale de subventionnement des cultes – la loi du 9 décembre 1905 n'a pas été introduite dans les départements du Rhin et de la Moselle –, les collectivités locales et, le cas échéant, l'État peuvent volontairement soutenir économiquement les cultes, qu'ils soient statutaires (reconnus) – il s'agit dans ce cas de subventions non obligatoires versées en abondement des subventions obligatoires – ou non statutaires (non reconnus) organisés dans le cadre du droit privé.

-RÉMUNÉRATION DES MINISTRES DU CULTE ET DES AUTRES PERSONNELS ET ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DIOCÉSAINS

La quasi-totalité du budget des cultes du ministère de l'Intérieur (53,703 millions d'euros en 2008) est affectée à la rémunération et aux indemnités (31,95 millions d'euros en 2008) des ministres des quatre cultes reconnus ainsi qu'aux cotisations et prestations sociales (14,86 millions d'euros en 2008). 1 393 emplois ont été rémunérés par l'État en 2008. Ils comprennent des ministres du culte, des laïcs placés sur des postes vacants de vicaires et de desservants et des employés des secrétariats des autorités religieuses supérieures. Le ministère de l'Intérieur verse en outre des subventions aux autorités religieuses pour les frais d'administration des cultes (0,6 million d'euros). Une ligne budgétaire, transversale aux ministères concernés, intitulée « charges communes », a prévu en 2008 une somme de 13,70 millions d'euros au titre des pensions d'Alsace-Lorraine. Elle concerne les pensions des ministres du culte ainsi que les pensions de réversion versées aux conjoints. Le ministère de l'Intérieur entretient les résidences épiscopales et les grands séminaires. La réfection des cathédrales est prise en charge par le ministère de la Culture au titre des monuments historiques.

D'autres ministères versent également des rémunérations et des subventions aux cultes statutaires en application du droit local alsacien-mosellan. Le ministère de l'Éducation nationale rémunère les enseignants de religion vacataires des écoles primaires, les enseignants de religion titulaires et contractuels des établissements

secondaires ainsi que les professeurs et maîtres de conférences de théologie (catholique et protestante) des universités de Strasbourg et de Metz et les professeurs de religion des instituts universitaires de formation des maîtres. Enfin, le ministre de l'Intérieur verse une solde aux aumôniers militaires concordataires. Les aumôniers des établissements hospitaliers publics perçoivent une rémunération de ces établissements aux termes d'un texte de droit local.

-LE FINANCEMENT DU CULTES LOCAL OU PAROISSIAL

Les établissements publics du culte local (consistoire israélite) ou paroissial (conseils presbytéraux pour les luthériens et les réformés, fabriques pour les paroisses catholiques) sont chargés de couvrir leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement qui comprennent : les frais nécessaires à la célébration des cultes ; les salaires et charges du personnel employé par l'établissement ; les travaux d'embellissement, l'entretien, les réparations, les grosses réparations et la reconstruction des édifices du culte et des logements des ministres du culte ; les assurances des biens et des personnes et la couverture des risques de responsabilité civile.

Le principe d'autofinancement des établissements publics du culte paroissial n'exonère pas les communes de toute obligation à l'égard des paroisses. L'article L. 2543-3 du Code général des collectivités territoriales applicable aux départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin prévoit l'inscription obligatoire au budget communal des dépenses culturelles suivantes :

- les indemnités de logement dues aux ministres des cultes reconnus en vertu respectivement des dispositions du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et de l'ordonnance du 7 août 1842 relative à l'indemnité de logement des ministres des cultes protestants et israélite, lorsqu'il n'existe pas de bâtiments affectés à leur logement ;
- en cas d'insuffisance des revenus des fabriques (culte catholique), des conseils presbytéraux (cultes protestants) et des consistoires (culte israélite), justifiée par leurs comptes et budgets, les frais des cultes dont les ministres sont salariés par l'État.

Ce texte crée pour les communes une charge directe (l'obligation de mettre un logement à disposition des ministres du culte ou, à défaut, de verser une indemnité) et une charge subsidiaire (le devoir d'équilibrer les budgets des établissements publics des cultes déficitaires). Dans la pratique, les communes entretiennent ou participent à l'entretien des bâtiments affectés au service du culte et les établissements publics du culte prennent en charge les dépenses restantes.

-LES CULTES NON STATUTAIRES (NON RECONNUS)

En Alsace-Moselle, la loi du 9 décembre 1905 n'a pas été introduite, les pouvoirs publics et notamment les communes, les départements et les régions ont par voie de conséquence la faculté de verser des subventions aux cultes non statutaires dans le respect de leur compétence et du principe de spécialité. Lorsque l'édification d'un lieu de culte au profit d'un culte non reconnu (Islam, Églises protestantes libres, religions orientales) correspond à un besoin des habitants de la commune et présente ainsi un intérêt général au sens des dispositions de l'article L. 2541-12 10° du Code général des collectivités territoriales, le conseil municipal de ladite commune peut légalement décider de participer au financement de celui-ci, que ce soit sous la forme d'une subvention ou de la mise à disposition ou de la cession gratuite de terrains ou de locaux¹⁰⁴.

Les cultes non statutaires ou non reconnus dont l'Islam représenté par le Conseil régional du culte musulman (CRCM) d'Alsace et le CRCM de Lorraine sont tenus d'avoir une existence juridique aux fins de recueillir des subventions publiques. Ils se constituent en règle générale en associations inscrites de droit local dont le but est exclusivement culturel. Le versement des subventions publiques à des groupements religieux non reconnus devrait respecter un certain nombre de conditions. En l'absence de textes fixant des critères précis, ces cultes devraient être « connus » par la collectivité publique qui les subventionne et adhérer aux valeurs fondamentales communément partagées. Il serait en outre souhaitable qu'ils expriment la volonté de s'intégrer dans la société en mettant en œuvre des activités sociales et d'accepter un débat relatif à leur fonctionnement. Les grandes agglomérations alsaciennes ont participé à la construction de mosquées en essayant de respecter en ce domaine le principe d'égalité entre cultes statutaires et cultes non statutaires.

I.A.5. EXONÉRATIONS FISCALES

Les établissements publics du culte (droit local) et les associations culturelles et diocésaines (droit général, loi du 9 décembre 1905), bénéficient d'une très large palette d'exonérations fiscales : franchise des impôts commerciaux, impôts sur les sociétés à taux réduit, exonération des droits de mutation à titre gratuit (dons et legs notariés), exonération de l'imposition des dons manuels, déductibilité pour les donateurs d'une partie du montant de leurs dons faits aux institutions culturelles, exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les édifices du culte et exonération de la taxe d'habitation.

¹⁰⁴ Rép. Min. n° 18172 : JOAN Q 14 juillet 2003, p. 5666.

I.A.6. LE GALLICANISME

Le système français des rapports État/religion n'est pas sans lien avec le gallicanisme. Le gallicanisme d'Ancien Régime¹⁰⁵ se caractérisait par l'union de l'Église de France avec le roi aux fins de limiter les droits de l'autorité romaine. La charte du gallicanisme, la Déclaration des quatre articles dont les racines sont anciennes, a été élaborée en 1682. Elle parachève l'évolution d'un système qui a profondément marqué les rapports entre l'Église catholique et l'État en France. La Déclaration limite la plénitude du pouvoir du Siège apostolique et réfute la doctrine selon laquelle le roi serait soumis à la puissance spirituelle. Contrairement à d'autres formes de régularisme (fébronianisme, joséphisme), le gallicanisme se caractérisait par une empathie du haut et du bas clergé pour cette doctrine. Son application leur garantissait une autonomie par rapport à l'autorité centrale de l'Église. Roi, parlements et clergé adhéraient à ce principe.

Cet équilibre de pouvoirs a été bouleversé par les lois de la Révolution. La royauté représentant l'épiscopat du dehors a disparu et l'Église catholique n'est désormais plus un ordre dans l'État. Mais le régime des cultes reconnu qui succède au droit ecclésiastique d'Ancien Régime au XIX^{ème} siècle s'inspire très largement des principes du gallicanisme qui devient essentiellement un instrument du contrôle de l'État confronté à une Église catholique tarabudée par l'ultramontanisme. Cette volonté de contrôle ne sera pas supprimée en droit local alsacien-mosellan, ni par la séparation instaurée par l'arsenal juridique mis en place par la République de républicains à la fin du XIX^{ème} siècle, puis par la loi du 9 décembre 1905, comme en témoignent les règles relatives aux congrégations, à la nomination des évêques diocésains et au statut des ministres du culte. Actuellement, le contrôle de l'administration a tendance à se renforcer avec l'implantation de religions non occidentales et l'émergence de nouvelles formes de religiosité. Le Conseil français du culte musulman (CFCM) a été créé sous l'impulsion d'un Ministre de l'intérieur. Le gallicanisme et ses réflexes constituent un des éléments d'explication du système français de relation État/religion, Il ne saurait à lui seul servir de clé d'explication de la politique religieuse actuelle.

I.A.7. DIVERSITÉ DES RÉGIMES DES CULTES

Les principes constitutionnels français de laïcité, de liberté, d'égalité et d'indivisibilité inscrits dans la Constitution de 1958 semblent à première vue devoir dessiner un système français des cultes homogène. Au contraire, la défiance envers les corps intermédiaires, l'accent mis sur le contrôle des activités religieuses et l'absence de textes constitutionnels ou de loi organique fixant les

¹⁰⁵ V. MARTIN, *Les origines du gallicanisme*, Paris, Bloud et Gay, 1939, 2 vol.

formes d'organisation et de soutien des cultes ont favorisé l'émergence d'une pluralité de régimes des cultes, sur l'ensemble du territoire français. Le rôle second accordé au phénomène religieux dans la société et la volonté jamais démentie de mettre en œuvre une politique religieuse pragmatique ont généré une tradition de régimes des cultes asymétriques imposés ou légitimés par des différences géographiques et culturelles ainsi que par les aléas de l'histoire. La loi dite de Séparation du 9 décembre 1905 s'applique à la majeure partie du territoire français, à l'exception du département de la Guyane (ordonnance du 27 août 1828), des départements du Rhin et de la Moselle (loi du 18 germinal an X et ordonnance de 1844) ainsi que des collectivités d'outre-mer (décret-loi modifié du 16 janvier 1939 et décret du 5 juillet 1927 règlementant le culte protestant en Polynésie française).

I.A.8. COOPÉRATION SÉLECTIVE

La France a généré de manière paradoxale un système très sélectif de coopération avec les confessions religieuses. Seules celles dont les activités sont en phase avec les valeurs communes fondées sur « les valeurs laïques » bénéficient des mécanismes de soutien prévus par les textes et entretiennent des relations suivies avec l'administration. Inversement, les groupements socialement controversés ou dont la pratique religieuse est considérée comme excessive tombent sous le coup d'une législation spécifique, comme en témoignent par exemple la loi du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics ou encore la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. L'unanimité est généralement de mise en ce domaine qui suscite des prises de position transcendant les clivages politiques traditionnels. Les pouvoirs publics sont tiraillés, d'une part, entre l'obligation de mettre en œuvre la liberté de religion et de culte et, d'autre part, la volonté d'afficher leur adhésion à un système de valeurs ancrées dans une laïcité philosophique qui n'accorde qu'un crédit limité au religieux. Cette position contradictoire favorise la coopération avec les groupements religieux dont la doctrine et les pratiques sont en conjonction, ou apparaissent comme étant en conjonction, avec les valeurs laïques. Cet exercice est fort logiquement plus aisé pour les cultes traditionnellement implantés en France. La société française n'est pas sans réticence par rapport à un religieux excessif susceptible de sortir du cadre habituel d'un religieux intégré.

Liberté d'organisation des cultes peu développée, contrôle des activités et des institutions religieuses, sélectivité pour l'accès aux mécanismes de soutien en

l'absence de critères précis, pluralité de régimes des cultes, telles sont les caractéristiques du modèle français des relations entre l'État et les religions. Actuellement, les droits nationaux des religions en Europe tendent plutôt à promouvoir l'égalité en matière religieuse, l'autodétermination des confessions religieuses et la coopération de ces groupements avec les pouvoirs publics dans la perspective de l'intérêt général. Le droit français de relations entre l'État et la religion, héritier d'une culture juridique et d'une histoire particulières, ne peut être transposé en bloc à un autre État européen. Par contre, les principes inscrits dans la CEDH et dans les traditions constitutionnelles communes des États européens constituent le socle efficace d'un modèle commun.

I.B. LES MODÈLES DE FINANCEMENT PAR LE RECOURS A L'IMPÔT (MODÈLES ALLEMAND ET ITALIEN)

Plusieurs partis politiques et organisations auditionnés ont évoqué une préférence pour un système d'impôt d'église (tel le *Kirchensteuer* allemand) ou d'affectation d'impôt (tel l'*otto per mille* italien). *A contrario*, aucun culte, même ceux que l'on peut supposer compter davantage de fidèles soumis à l'impôt sur le revenu, ne s'est prononcé en ce sens.

I.B.1. PRINCIPES DE L'IMPOT D'ÉGLISE ET DE L'AFFECTATION D'IMPOT

Le système allemand (*kirchensteuer*) est un impôt de l'Église, payé par chaque contribuable à la communauté religieuse à laquelle il appartient, sur base de l'impôt sur le revenu. Le taux est fixé par les différents Lander et est de l'ordre de 8-9%. Par contre, dans le système italien, le contribuable exprime son choix en faveur de la communauté religieuse ou de l'ONG qu'il souhaite soutenir financièrement ; chaque choix exprimé a le même poids, quel que soit le revenu ou l'impôt payé par le contribuable ; économiquement, cela revient en fait à un subside d'État réparti en fonction de l'expression des contribuables. Au-delà de cette différence fondamentale, les deux systèmes présentent certaines caractéristiques communes mais diffèrent quant à diverses modalités, comme le schématise le tableau ci-dessous.

Tableau 1. Principales caractéristiques des systèmes allemand et italien

	Impôt de l'Église (cas du Système allemand)	Impôt affecté (subside public) (cas du système italien)
Qui paie ?	Tous les contribuables membres d'une communauté religieuse qui a le statut de corporation de droit public (les contribuables déclarant n'appartenir à aucune de ces communautés n'y sont donc pas soumis)	Tous les contribuables
Comment les moyens sont-ils répartis ?	En fonction de l'appartenance religieuse du contribuable	En fonction du choix exprimé par le contribuable
Possibilité de s'exprimer pour les non contribuables	Non	Possibilité d'exprimer un choix
Possibilité d'éviter l'impôt	Oui, en « sortant » de l'Église	Non
Possibilité d'autres affectations (humanitaires,...)	Non	Oui
Possibilité d'abstention	Non (hormis les « sorties » d'Église)	Oui mais les abstentions sont ventilées en fonction des choix exprimés ¹⁰⁶
Fonction du revenu du contribuable	Oui	Non, chaque choix exprimé a le même poids dans la répartition du 8 pour mille
Vie privée	Appartenance religieuse du contribuable connue par son employeur, qui opère le prélèvement à la source de l'impôt d'Église, et par l'administration fiscale	L'appartenance religieuse du contribuable est connue de l'administration fiscale, lorsqu'il renvoie sa déclaration d'impôt avec mention de l'affectation

Des variantes du système d'affectation d'impôt existent dans plusieurs autres pays dont l'Espagne, le Portugal et la Hongrie. Leurs spécificités ne seront toutefois pas approfondies dans le présent rapport.

I.B.2. LES AVANTAGES DE TELS SYSTÈMES

Les cultes sont financés par leurs fidèles (système allemand) ou en proportion des contribuables se prononçant en leur faveur (système italien). La répartition repose donc sur une base objective : l'appartenance ou le choix des contribuables.

¹⁰⁶ Hormis l'une ou l'autre communauté religieuse minoritaire qui refuse de bénéficier des reports d'abstentions.

I.B.3. LES INCONVENIENTS DE TELS SYSTÈMES

L'introduction d'un tel dispositif imposerait au préalable de déterminer quelles sont les dépenses couvertes de cette manière : les questions des fabriques d'église, des travaux aux lieux de culte, de l'assistance morale et religieuse spécialisée devraient ainsi être clarifiées. Une fois cela clarifié, les problèmes suivants pourraient être rencontrés.

L'AFFECTION DE CERTAINES RECETTES

Si le système allemand est un impôt de l'Église prélevé par les administrations fiscales, le système italien revient à affecter des recettes fiscales à certaines dépenses. Si cela est ou a été utilisé pour plusieurs secteurs en Italie (0,8% pour les cultes, 0,5% pour les organisations à finalité sociale, précédemment 0,4% pour les partis politiques), une telle affectation d'une part des recettes fiscales est plutôt rare dans les autres pays car cela va à l'encontre d'un principe largement répandu qui est la non-affectation des recettes et l'universalité budgétaire (selon laquelle toutes les recettes couvrent toutes les dépenses).

FAVORISER LES CULTES AYANT DES FIDÈLES AISÉS

Dans le cas du système allemand, ce que recevrait une communauté serait fonction de l'impôt payé par ses adhérents-contribuables, c'est-à-dire du niveau de revenu et du nombre de personnes à charge de ceux-ci. De ce fait, une communauté dont les adhérents auraient, en général, un niveau de revenu inférieur à la moyenne et davantage d'enfants à charge serait défavorisée par rapport à d'autres.

UN EFFET INATTENDU : UN RISQUE DE FRILOSITÉ PAR RAPPORT À L'OUVERTURE DU SYSTÈME

Dans le cas du système italien, un pourcentage de l'impôt sur le revenu est réparti entre les cultes ayant conclu une convention avec l'État, ce qui implique que, en cas de nouvelles conventions, les parts des communautés bénéficiant déjà du système seraient vraisemblablement amenées à se réduire, au moins en termes relatifs. Cela pourrait les inciter à être réservées quant à la conclusion de nouvelles conventions par l'État et ainsi constituer un frein au pluralisme philosophique et religieux.

DES INTERROGATIONS POUR LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

Malgré l'encadrement juridique prévu par le droit de l'Union européenne, la question du respect de la vie privée est également centrale dans les deux systèmes: l'administration fiscale connaîtrait le culte que tel contribuable souhaite soutenir

financièrement, ces données seraient conservées dans des bases de données et l'avis d'imposition mentionnerait également la communauté soutenue, ne fût-ce que pour permettre au contribuable de vérifier l'exactitude des données sur base desquelles son impôt est calculé et, *in casu*, affecté.

UN RISQUE DE CONCURRENCE ENTRE CULTES

Les communautés cultuelles ne seraient-elle pas amenées à faire de la promotion, voire à se livrer à une véritable concurrence, pour attirer les suffrages des contribuables ? Si cela peut amener à davantage de transparence de la part des communautés cultuelles quant à leur fonctionnement (ce qui est souhaitable), d'autres dérives sont à redouter.

QUEL CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES MOYENS OBTENUS ?

La base du dispositif de financement des cultes est constituée par l'assistance morale et religieuse de proximité : c'est, par exemple, le curé catholique (dont le traitement est payé par l'État) qui accueille les fidèles à l'église (dont la commune couvre le cas échéant le déficit du fonctionnement ainsi que les travaux, avec l'aide de l'État). Dans le cas de l'instauration d'un système allemand ou italien, chaque culte recevrait un certain montant qu'il pourrait utiliser avec une certaine liberté, ce qui n'est pas sans poser l'un ou l'autre problème potentiel.

- Les ministres des cultes n'étant plus à charge du Ministère d'État, quelle visibilité les pouvoirs publics auraient-ils encore sur ceux-ci ? Comment pourrait-on vérifier les engagements auxquels ceux-ci doivent souscrire ? Comment vérifier que l'argent public ne sert pas à rémunérer des personnes condamnées, par exemple, pour pédophilie ou pour atteinte à l'ordre public ?

- Quid si un culte obtenait ainsi un pourcentage important, largement supérieur aux effectifs de ministres du culte dont il pourrait disposer ?

- Enfin, sauf dispositions ad hoc à prévoir, certains cultes pourraient affecter des moyens à des institutions caritatives, des pèlerinages, des missions, ou d'autres activités comme cela se passe dans d'autres pays recourant à un tel dispositif. Pour éviter de telles dérives, les moyens octroyés devraient rester proportionnés aux besoins de la communauté cultuelle concernée, question soulevée également par le point suivant.

DES MOYENS SUPÉRIEURS AUX BESOINS

Dans le cas d'un système de type *otto per mille*, le législateur détermine le pourcentage de l'impôt sur le revenu qui est, au cours des exercices futurs, attribué aux cultes et répartis entre eux en fonction de l'expression des souhaits des contribuables.

Supposons qu'un tel système ait été introduit en 2002 et que le pourcentage ait été déterminé sur la base du pourcentage obtenu en rapportant les dépenses courantes (c.-à-d. hors travaux) en faveur des cultes aux recettes de l'impôt sur le revenu, soit 1,24%. A pourcentage inchangé, les cultes auraient ainsi reçu 35,8 millions d'euros en 2011 alors qu'ils ont reçu 24,6 millions, soit 11,2 millions d'euros de moins.

En effet, ces mêmes dépenses courantes ne représentent plus que 0,85% de l'impôt sur le revenu en 2011 et si le pourcentage de l'impôt sur le revenu affecté aux cultes avait été ainsi fixé en 2002, les cultes auraient ainsi reçu de l'ordre de 56 millions de plus que ce que les crédits budgétaires octroyés sur la période 2002-2011.

A contrario, dans le cas d'une crise économique ayant un fort impact sur les recettes fiscales, les moyens reçus par les communautés cultuelles pourraient se réduire drastiquement d'un exercice sur l'autre, ce qui n'irait pas sans poser des problèmes d'adaptation.

UN MOINDRE POUVOIR DU PARLEMENT

En pareil cas, le pouvoir exécutif (qui propose le budget de l'État) et, surtout, le pouvoir législatif (qui adopte le budget et ses ajustements) ne peuvent plus s'exprimer que de manière limitée une fois qu'un culte émerge au système.

LA NON PRISE EN COMPTE D'UNE PART NON NÉGLIGEABLE DES CITOYENS

Aux inconvénients traditionnels de tels systèmes s'ajoutent des problèmes propres au Luxembourg. Ainsi, le Groupe d'experts a, a priori, été surpris par les positions de certains partis politiques en faveur de tels systèmes compte tenu du fait qu'environ 60% seulement des personnes susceptibles d'être soumises à l'impôt sur le revenu remplissent effectivement une déclaration fiscale et paient l'impôt sur le revenu. En cas d'instauration d'un système basé sur le système italien ou allemand, ce constat impliquerait que +/- 40% des personnes susceptibles d'être soumises à l'impôt sur le revenu – et, par ailleurs, susceptibles de pouvoir recourir à une assistance religieuse ou morale – ne pourraient pas soit contribuer au financement de leur communauté cultuelle (dans le cas du système allemand), soit s'exprimer en la matière.

Si les diverses communautés cultuelles ne sont pas également réparties entre les tranches de revenus (hypothèse que l'on peut a priori retenir), l'instauration d'un tel système pourrait, à défaut d'être discriminatoire *de jure*, l'être *de facto*.

Quant aux non-résidents soumis à l'impôt sur le revenu luxembourgeois, selon le système retenu, ils seraient amenés soit à s'exprimer quant à l'affectation (système italien), soit à contribuer au financement (système allemand), au contraire des nationaux luxembourgeois ayant un revenu annuel inférieur à 10 000 EUR, qui ne

pourraient faire connaître leur choix ou soutenir financièrement leur communauté culturelle de la même manière que les autres contribuables (sauf à inventer un mécanisme *ad hoc*)¹⁰⁷.

Quid des entités fiscales comportant des fidèles de plusieurs cultes ?

Ceci constitue davantage une question de mise en œuvre. La fiscalité étant établie sur base des ménages, et plusieurs convictions religieuses ou philosophiques pouvant être présente au sein d'un même ménage, le dispositif mis en place devrait se prononcer les possibilités d'expression par ménage (case unique par déclaration ? cases pour le contribuable et le contribuable conjoint ou partenaire ? quid des enfants, le cas échéant ayant atteint un certain âge ?).

I.B.4. CONCLUSION

Si la piste du système allemand ou italien devait être suivie, il serait souhaitable que le législateur soit particulièrement attentif aux problèmes évoqués et plus particulièrement aux points suivants :

- respect de la vie privée ;
- protection du travailleur à l'égard de toute pression en la matière ;
- variabilité des montants en fonction des variations des recettes fiscales, tributaires de l'activité économique ;
- possibilité pour les résidents et nationaux ne devant pas remplir de déclaration à l'impôt sur le revenu de s'exprimer (système italien) ou de contribuer au financement de leur culte par un dispositif *ad hoc*, éventuellement un crédit d'impôt (système allemand).

Nous remarquons aussi que plusieurs interlocuteurs ont mentionné cette piste dans le but d'objectiver la répartition des moyens entre cultes. Si cet objectif est prioritaire par rapport au principe du recours à un instrument fiscal, diverses méthodes de répartition alternative¹⁰⁸ du financement budgétaire pourraient être opportunément envisagées car présentant, selon le Groupe d'experts, moins d'inconvénients avérés ou potentiels que le recours à un modèle inspiré des systèmes allemand ou italien.

¹⁰⁷ Dans le cas d'un système d'affectation d'impôt, il s'agirait d'instaurer une procédure permettant aux personnes concernées d'exprimer leur choix. Dans le cas d'un impôt d'Église, et sans préjuger des modalités et problèmes de mise en œuvre, une piste pourrait consister à permettre aux personnes non soumises à l'impôt sur le revenu de s'inscrire dans ce cadre, éventuellement par le biais d'un crédit d'impôt.

¹⁰⁸ Outre la question de la prise en compte d'autres communautés culturelles au premier rang desquelles l'islam, des pistes pourraient consister en un soutien financier public harmonisé aux diverses communautés culturelles locales ou l'attribution de postes d'aumôniers aux diverses communautés culturelles en fonction des besoins constatés auprès des bénéficiaires potentiels.

II. ÉVOLUTIONS DU SYSTÈME DANS SON ESPRIT ACTUEL

Comme indiqué supra, le système luxembourgeois de conventionnement et de financement des communautés culturelles nécessite de substantielles adaptations. Celles-ci peuvent prendre des formes diverses, dans le respect des principes fondamentaux de neutralité de l'État et d'égalité entre les citoyens et les communautés.

II.A. LA RECONNAISSANCE DES COMMUNAUTÉS CULTUELLES

Le système luxembourgeois de relations avec les cultes est aujourd'hui *de facto* un régime de reconnaissance¹⁰⁹. Cette reconnaissance s'effectue par le biais de conventions bilatérales entre les pouvoirs publics et la communauté religieuse concernée. Dans l'hypothèse du maintien d'un tel système, réformé afin de répondre notamment aux principes de neutralité, d'égalité, de non-discrimination et de transparence (cf. supra), il convient de s'interroger sur les critères de reconnaissance, la forme que pourrait prendre cette reconnaissance, le caractère de l'organe représentatif, les bénéfices éventuels de cette reconnaissance et, enfin, la possibilité d'étendre le mécanisme à des organisations philosophiques non confessionnelles.

Il est également possible d'envisager l'adoption d'un système à deux niveaux, la reconnaissance qui donne accès au financement public étant, le cas échéant, précédée d'un enregistrement d'une durée plus ou moins longue, correspondant en fait à une « prise en considération » de la demande de reconnaissance. Le niveau de l'enregistrement pourrait aussi constituer une forme de légitimation pour les communautés culturelles ne souhaitant pas bénéficier d'un financement public.

II.A.1. UN SYSTÈME À DEUX NIVEAUX?

La création d'un système à deux niveaux, enregistrement et reconnaissance, ou enregistrement et conventionnement, présente un certain nombre d'avantages. L'enregistrement constitue un filtre administratif qui permet à des communautés religieuses nouvelles d'institutionnaliser leur relation avec les pouvoirs publics. L'enregistrement permet à la communauté religieuse de faire connaître aux autorités son existence et son organe représentatif qui bénéficie de la personnalité

¹⁰⁹ Les systèmes de reconnaissance sont des systèmes de droit unilatéral tandis que les systèmes de droit conventionnel sont des systèmes de droit négocié. Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui au Grand-Duché, c'est le gouvernement qui a la main dans la négociation et la conclusion des conventions, qui sont ensuite approuvées par le Parlement. C'est pourquoi nous évoquons une reconnaissance *de facto* et non *de jure*.

juridique adaptée à son objet. Il est possible de conditionner le bénéfice de certains avantages, notamment fiscaux, à l'enregistrement.

Dans un stade ultérieur, la communauté, si elle le souhaite, peut demander à être reconnue (ou conventionnée) pour bénéficier d'un financement public. Cette reconnaissance devrait être subordonnée à la rencontre d'un certain nombre de critères, au premier rang desquels la démonstration de l'utilité sociale.

Un système à deux niveaux permet d'apporter une réponse à la présence de communautés religieuses de plus en plus diversifiées au Grand-Duché de Luxembourg, conséquence de la globalisation et d'importants flux migratoires. Il aide également à établir une différence entre nouvelles communautés religieuses et organisations sectaires.

II.A.2. LES CRITÈRES DE RECONNAISSANCE

Eu égard à la hausse du nombre de communautés religieuses établies au Grand-Duché, les critères de reconnaissance d'un culte doivent être à la fois quantitatifs et qualitatifs.

Sur le plan quantitatif, des critères relatifs tant à la taille de la communauté (une centaine de personnes au moins ?) qu'à la durée de sa présence attestée sur sol luxembourgeois (cinq ou dix ans ? ou une durée minimale d'enregistrement dans le cas d'un système à deux niveaux) devraient pouvoir être retenus. Sur le plan qualitatif, le critère d'engagement à respecter d'une part la Constitution et la législation grand-ducales et la Convention européenne des droits de l'Homme, d'autre part l'ordre public, constitue un critère fondamental. L'engagement de respect du consensus social et de la paix religieuse devrait être exigé. Un autre critère pourrait être la démonstration de l'utilité sociale et du caractère d'intérêt général de la communauté, et de son insertion dans la société luxembourgeoise, notamment via l'emploi des langues nationales.

Dans l'hypothèse d'un système à deux niveaux, il conviendra de déterminer si l'on désire conserver à la procédure d'enregistrement un caractère simplement déclaratif ou non. Dans l'hypothèse où l'enregistrement donnerait déjà lieu à l'octroi d'avantages, tels des exonérations fiscales, il serait possible d'y faire correspondre des critères, moins restrictifs ; l'engagement de respecter les principes établis par la réglementation nationale ou internationale en matière de protection des droits de l'homme, et d'écarter de la gestion de la communauté tout individu qui agit ou appelle à agir en violation de ces derniers, demeure fondamental. Au-delà, des critères de nombre, d'années de présence sur le territoire luxembourgeois, d'utilisation d'une langue nationale... pourraient être éventuellement envisagés.

II.A.3. LA FORME DE LA RECONNAISSANCE

Le système actuel de conventions pourrait être maintenu ; il présente l'avantage d'établir avec la communauté religieuse une relation de nature contractuelle. Sans doute conviendrait-il de l'encadrer par une législation organique établissant les critères à rencontrer pour pouvoir bénéficier du conventionnement et délimitant le périmètre de son champ d'application : financement de traitements et/ou autre soutien financier ou matériel (bâtiments), accès aux établissements pénitentiaires, à l'armée et dans les hôpitaux...

Moyennant modification de l'article 22 de la Constitution, il est possible de procéder par la voie législative simple, la Chambre des Députés exerçant ses prérogatives, notamment en matière d'allocation du budget. Chaque communauté religieuse se verrait conférer la reconnaissance par une législation unilatérale négociée avec elle, sur la base d'un modèle commun.

Il est également envisageable de remplacer le système des conventions par une législation réglementant de façon détaillée les rapports de l'État luxembourgeois avec les communautés religieuses ; dans ce cas un arrêté grand-ducal viendrait conférer (ou retirer) l'agrément ou la reconnaissance aux différentes communautés religieuses.

II.A.4. L'ORGANE REPRÉSENTATIF

Afin de respecter le principe d'autonomie des cultes, tout en disposant d'un interlocuteur à même de gérer les questions administratives dans les relations avec l'État, il est nécessaire que le culte reconnu dispose d'un organe représentatif. Ces organes représentatifs ont la personnalité juridique. Des conditions pourraient être imposées à leurs membres, tel le respect de toutes les normes de droit applicables ou l'interdiction de l'exercice de tout mandat politique ou diplomatique. Les organes représentatifs exercent une tutelle sur les ministres des cultes relevant de leur autorité, ainsi que de la bonne gestion de leur(s) église(s) ou communautés locales.

II.A.5. LES AVANTAGES CONFÉRÉS PAR LA RECONNAISSANCE

La reconnaissance, quelle s'effectue ou non par le biais du conventionnement, ouvre la porte à des avantages financiers. Actuellement, hors le culte catholique, ceux-ci se résument généralement à la prise en charge de traitements. Il est envisageable d'y lier également l'octroi obligatoire de subventions aux

communautés locales ou aux bâtiments, en fonction du sort qui sera par ailleurs réservé aux fabriques d'églises.

Il est possible d'envisager également un soutien financier du Gouvernement à l'organe représentatif de la communauté religieuse, afin de lui permettre de remplir ses missions de coordination, lorsque la communauté comprend diverses implantations (cas du culte musulman). Cependant, l'échelle du Grand-Duché, et l'existence de communautés religieuses ne bénéficiant que d'une seule implantation permettent sans doute de ne pas retenir ce type de financement.

Des avantages fiscaux, tels l'exemption de la taxe foncière ou la déductibilité des dons, peuvent également être réservés aux communautés reconnues.

Il est possible de conditionner des facilités d'accès aux fonctions d'assistance sectorielle, dites d'aumônerie, aux communautés reconnues (armée, établissements pénitentiaires, hôpitaux...).

La reconnaissance d'une communauté religieuse est également susceptible de conférer à ses représentants un rôle de représentation lors de cérémonies officielles, telles la fête nationale.

La question du bénéfice éventuel de l'organisation d'un enseignement de la doctrine d'une communauté reconnue dans les écoles publiques est également posée (cf. infra).

II.A.6. LES COMMUNAUTÉS CONVICTIIONNELLES NON CONFESSIIONNELLES

Une des critiques qui peuvent être formulées à l'encontre d'un financement public des communautés religieuses est celui de son caractère discriminatoire pour les non-croyants. L'extension du financement aux communautés philosophiques non confessionnelles est une réponse possible.

L'EXEMPLE BELGE

En Belgique, la Constitution a été modifiée en 1993 pour imposer le financement public des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues à côté de celui des cultes reconnus :

Art. 181

§1^{er} Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

§2 Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.

En 2002, une loi a organisé le financement des délégués et des établissements laïques¹¹⁰. Le traitement et les pensions des délégués est désormais à charge de l'État fédéral, et les établissements chargés de la gestion des finances des communautés laïques locales, au nombre de 12, sont financés par les provinces (10 services) et par la Région de Bruxelles Capitale (2 services). Ces établissements coordonnent l'action des services locaux d'assistance morale, reconnus par arrêté royal, et actuellement au nombre de 41.

À noter que, parallèlement à cette organisation de l'assistance morale laïque mise en place par la loi du 21 juin 2002, il existe un réseau de Maisons de la laïcité, implantées au niveau communal, qui ne sont pas concernées par cette loi et ne bénéficient donc pas d'un financement public obligatoire.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

La reconnaissance et le financement de ces organisations laïques répondent à un double besoin : d'une part, celui de fournir aux citoyens qui ne se reconnaissent pas dans une religion, une assistance morale, notamment lorsqu'ils traversent des moments difficiles (hospitalisation, incarcération, etc.) ; d'autre part, celui d'offrir un cadre structuré pour l'organisation de cérémonies lors des moments importants de la vie (naissance, mariage, décès) afin de solenniser ces événements pour ceux qui n'appartiennent pas à une religion. Par ailleurs, le financement de la laïcité rencontre un souci d'équité entre croyants et non-croyants dans la répartition des ressources publiques.

En Belgique, cette étape n'a pas été franchie sans opposition, y compris au sein du monde laïque. Certains ont critiqué vivement cette mise sur un pied d'égalité avec les cultes, qualifiant la laïcité ainsi organisée de « religion de trop »¹¹¹. Ils ont également relevé que l'inclusion de la laïcité organisée parmi les bénéficiaires d'un financement public autrefois réservé aux seuls cultes renforcerait la légitimité de ce dernier. La décennie qui s'est écoulée depuis semble leur donner raison sur ce dernier point.

¹¹⁰ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *Moniteur belge*, 22 octobre 2002.

¹¹¹ Selon les mots de l'avocat et constitutionnaliste Marc Uyttendaele dans *Le Soir*, 10 septembre 1994.

Dans la mesure où persiste un système de financement public des cultes, il semble impératif aujourd'hui, au nom des principes d'égalité et de non-discrimination, de l'étendre aux organisations philosophiques non confessionnelles qui proposent une assistance morale aux non-croyants et aux agnostiques.

Cependant, l'État ne peut susciter artificiellement la création de telles organisations ; il doit se borner à reconnaître et soutenir des organisations déjà constituées et qui respectent les critères définis par la puissance publique. Au Grand-Duché, il ne semble pas que la structuration du monde laïque soit suffisamment avancée ni que ses membres souhaitent la mise en place d'un tel mécanisme de financement public.

LES MAISONS DE LA LAÏCITÉ

Le Gouvernement luxembourgeois a pris l'initiative de soutenir la création de maisons de la laïcité dans diverses communes du Grand-Duché, décision confirmée par une déclaration du Premier Ministre le 11 juin 2012. De tels endroits permettront notamment aux non-croyants de disposer d'un espace et d'un soutien pour organiser des cérémonies non-religieuses à l'occasion des grandes étapes de l'existence. La mission de telles maisons, telle qu'elle est envisagée par les représentants de l'asbl Maisons de la laïcité, se veut ouverte et pluraliste ; elle ne s'inscrit pas dans la défense et l'illustration d'un humanisme athée ou agnostique. Aussi, il ne semble pas que ces maisons de la laïcité puissent faire l'objet d'une reconnaissance comparable à celle dont bénéficient les communautés religieuses ; peut-être une autre dénomination (« maisons de la citoyenneté » ?) serait-elle préférable à l'appellation actuellement retenue.

II.B. LES IMPLANTATIONS LOCALES

II.B.1. LES FABRIQUES D'ÉGLISE

Les fabriques d'église propres à l'Église catholique ont été instaurées conformément à l'article 77 des articles organiques du culte catholique de la loi du 18 germinal an X, qui dispose qu' « Il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples ». Le décret du 30 décembre 1809, concernant les fabriques des églises pris en application de la loi du 18 germinal an X détaille les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements qui seront qualifiés d'établissements publics à la fin du XIX^{ème} siècle. Le décret de 1809 comporte 114 articles traitant de l'administration (chapitre premier) des revenus,

des charges, du budget et des comptes de la fabrique (chapitre II et III) des charges des communes relativement au culte (IV), des églises, cathédrales, des maisons épiscopales et des séminaires (V).

Le décret de 1809 (si l'on excepte le chapitre V de ce texte qui s'applique aux bâtiments diocésains), traite de l'entretien et de la conservation de temples (églises paroissiales), de l'administration des aumônes et des biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements, des sommes supplémentaires fournies par les communes, des fonds affectés à l'exercice du culte, de l'obligation d'assurer cet exercice ainsi que du maintien de sa dignité dans les églises soit en réglant les dépenses qui y sont nécessaires, soit en assurant les moyens d'y pourvoir. Les fabriques d'église prennent en charge les aspects matériels du culte. Tout ce qui relève du spirituel est de la compétence du curé sous l'autorité de l'évêque diocésain.

Contrairement à la loi du 18 germinal an X, le décret du 30 décembre 1809 n'a jamais été réformé dans le Grand-Duché de Luxembourg. Ce texte du début du XIX^{ème} siècle comporte un chapitre V relatif aux édifices diocésains dont les dispositions ne sont plus appliquées notamment pour tout ce qui concerne la mise en œuvre du principe de subsidiarité par les départements en cas de déficit de la fabrique cathédrale chargée aux termes des articles 107 à 112 de l'entretien de la cathédrale, du séminaire et du palais épiscopal. Le décret de 1809 sur les fabriques comprend par ailleurs une série d'articles obsolètes qui correspondent à une conception du droit et à une culture juridique qui ne sont plus en phase avec la société contemporaine. L'article 3 précise que les conseillers des conseils de fabrique sont pris par les notables qui, de surcroît, étaient traditionnellement des hommes. Le terme de notable n'existe plus en droit. L'intitulé de marguilliers est daté et incompréhensible pour nos contemporains. L'obligation d'appartenir à la religion catholique aux fins de siéger au conseil de fabrique en tant que membre de droit est connotée historiquement et renvoie à des sociétés homogènes du point de vue de l'appartenance religieuse. Actuellement, le maire ne représente que les intérêts de la commune dans la circonscription paroissiale. Il conviendrait par ailleurs de prévoir un représentant désigné par les maires des communes autres que celles du siège curial, ce qui permettrait une représentation plus démocratique de l'ensemble des maires, lorsque la paroisse englobe plusieurs communes. La constitution des conseils de fabrique et leur renouvellement ne correspond pas à un fonctionnement très démocratique. Il conviendrait de réfléchir à l'établissement d'un collège électoral sur lequel pourraient s'inscrire, dans le respect de certaines conditions, les membres de la paroisse. La fixation des dates de réunion du Conseil un jour particulier dans un local déterminé est en décalage avec le souci d'efficacité et de mobilité.

Ces dysfonctionnements peuvent facilement être corrigés. Ils sont malheureusement accentués par des problèmes de fond : une application confuse du décret de 1809 et une inégalité de traitement entre le culte catholique et les autres cultes conventionnés.

UNE APPLICATION CONFUSE

La fabrique, établissement public du culte paroissial catholique, est chargée aux termes de l'article 37 du décret du 9 décembre 1809 de couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement. Ces dépenses comprennent les frais nécessaires à la célébration des cultes, les salaires et les charges du personnel employé par l'établissement, les travaux d'embellissement, l'entretien, les réparations, les grosses réparations et la reconstruction des édifices du culte et des logements des ministres du culte, les assurances des biens et des personnes. Ces dépenses sont couvertes par les revenus de la fabrique, qui comportent le produit des biens et rentes affectées aux fabriques, des quêtes, des oblations et des honoraires (art. 36). Les communes interviennent en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées en l'article 37 en application de l'article 92 du décret de 1809.

En France, pour l'Alsace – Moselle, le Code général des collectivités territoriales (CGCT) classe les grosses réparations des bâtiments affectés au service public des quatre cultes statutaires ou reconnus (églises, presbytères) parmi les charges subsidiaires de la commune. Il semblerait que le juge luxembourgeois ne se soit pas prononcé sur cette question. Cette interprétation du décret de 1809 a joué en faveur des fabriques et en défaveur des communes qui prennent le plus souvent en charge l'entretien des édifices affectés au culte catholique et au logement des ministres du culte sans avoir recours au principe de subsidiarité.

Si l'on retient une interprétation stricte de l'article 92 du décret du 30 décembre 1809, qui prévaut en France, les communes ne seraient tenues qu'à une seule obligation directe envers les fabriques : elles fournissent au curé ou au desservant un presbytère ou un logement ou, à défaut de l'un et de l'autre, une indemnité pécuniaire.

Les fabriques ne bénéficient pas d'exonérations fiscales. De ce fait, il semblerait que les biens paroissiaux constitués très souvent de dons et de legs sont propriétés d'associations sans but lucratif ou d'associations et de fondations d'utilité publique jouissant d'un régime fiscal avantageux. Si cette dispersion du patrimoine des fabriques se vérifie, force serait alors de tirer les conséquences de cette situation qui fait obstacle à une mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité, puisque les biens paroissiaux ne sont pas propriété de l'établissement chargé de financer le culte. En bref, les fabriques ne sont pas soumises à un régime de droit précis mais plutôt à des pratiques *extra legem* générées par les circonstances, par la relative aisance financière des communes et le poids social de l'Église catholique. Il conviendrait, par voie de conséquence, de préciser le cadre juridique en vigueur.

UN TRAITEMENT INÉGAL

Seules les paroisses de l'Église catholique disposent d'un établissement public de culte local et surtout d'un financement communal obligatoire. Le décret du 9 décembre 1809 n'a pas été étendu aux autres cultes « conventionnés ». Pour ces derniers, les communes ne sont pas tenues de mettre un logement à la disposition de leurs ministres du culte ni de subventionner à titre obligatoire l'entretien des édifices cultuels et des logements des ministres des cultes.

En France, avant l'instauration du régime de séparation (loi du 9 décembre 1905), l'article 30-14° et 16° de la loi du 18 juillet 1837 a étendu le principe de l'intervention subsidiaire des communes en cas d'insuffisance des revenus, dans les établissements publics du culte à tous les cultes dont les ministres sont rétribués par l'État (catholiques, protestants, juifs). En droit local alsacien-mosellan actuel, l'article L 2543-3 3° du Code général des collectivités territoriales dispose qu' « En cas d'insuffisance des revenus des fabriques, des conseils presbytéraux et des consistoires justifiées par leurs comptes et budgets, les frais des cultes dont les ministres sont salariés par l'État sont obligatoirement inscrits au budget communal ».

Si l'on excepte l'obligation pour les communes de mettre un logement à la disposition des curés, pasteurs et rabbins ou, à défaut, de verser une indemnité de logement, en droit français toutes les autres formes de soutien obligatoire y compris l'entretien, la reconstruction et les frais des travaux aux édifices affectés aux cultes reconnus relèvent du principe de subsidiarité. Les communes interviennent lorsque l'établissement public est en déficit dans le cadre de la procédure suivante :

- Le budget de l'établissement public du culte est soumis à la délibération du Conseil municipal avec une délibération spéciale pour les projets de travaux pour fournir à la commune tous les éléments d'information et d'appréciation nécessaires sur les dépenses envisagées.
- Dans l'hypothèse d'un conflit entre les communes et les établissements publics, la Chambre régionale des comptes est saisie en application des règles de droit commun.
- En cas de saisine jugée recevable, la Chambre se prononce sur le caractère obligatoire pour la commune de la dépense correspondant à l'insuffisance de revenus de l'établissement et met la commune en demeure d'inscrire les crédits dans son budget. En cas de refus de la commune, la Chambre demande au préfet de procéder à une inscription d'office. Les décisions de la Chambre et du préfet peuvent faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

L'article L. 2543-3 3° s'applique à l'ensemble des cultes reconnus.

UN PROBLÈME SPÉCIFIQUE À L'ÉGLISE CATHOLIQUE : LES COMMUNAUTÉS DE PAROISSES

L'organisation paroissiale instaurée au début du XIX^{ème} siècle par les articles organiques du culte catholique et le décret de décembre 1809 ne correspond plus aux besoins actuels. En raison du tarissement du nombre de prêtres dû à une spectaculaire baisse des vocations, les autorités religieuses catholiques ont procédé à un regroupement des 274 paroisses dans le cadre de 57 communautés pastorales. Ces regroupements sont formés le plus souvent de deux ou de trois paroisses urbaines et parfois de sept à huit paroisses rurales, auxquelles il convient d'ajouter des annexes disposant d'une chapelle de secours. Ces communautés pastorales sont desservies par un curé modérateur, de plus en plus rarement aidé par un curé et de plus en plus souvent par des laïcs appelés auxiliaires pastoraux dont la rémunération est prise en charge par l'État. Chaque paroisse catholique reconnue membre de la communauté pastorale continue d'être gérée par l'établissement public fabrique d'église.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS :

1) Maintien

Le décret du 30 décembre 1809 est maintenu en vigueur mais après avoir été réformé et simplifié : suppression des dispositions non appliquées et obsolètes et fixation des droits et devoirs respectifs des fabriques et des communes notamment en cas de grosses réparations. Le législateur distinguera clairement ce qui relève des subventions volontaires des communes, des subventions directes, du subventionnement relevant du principe de subsidiarité et enfin des subventions versées au titre de la réfection des monuments historiques. Les biens paroissiaux à l'exception de ceux donnés, légués ou acquis pour les œuvres socio-caritatives et éducatives sont dévolus aux fabriques dans le respect du principe de spécialité. Dans l'hypothèse du maintien des obligations des communes à l'égard des fabriques, le décret du 30 décembre 1809 gagnerait à être remplacé par un nouveau texte. Ce texte serait étendu à tous les cultes et les fabriques et autres établissements publics du culte local ou paroissial bénéficieraient des exemptions fiscales accordées aux associations d'utilité publique, s'il devait se confirmer que ces dernières peuvent bénéficier des dispositions plus favorables.

En ce qui concerne l'Église catholique, il conviendrait de prendre en compte les évolutions actuelles en instaurant une fabrique (ou un organe de gestion) pour chaque communauté pastorale en fixant le mode de répartition des charges entre les communes concernées dans l'hypothèse de la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Les fabriques paroissiales membres des communautés pastorales seraient dans ce cas supprimées.

2) Suppression

Le décret du 30 décembre 1809 est abrogé. Les aspects temporels de l'organisation des cultes sont gérés par un établissement public *sui generis* bénéficiant des mêmes avantages fiscaux que les associations sans but lucratif ou, le cas échéant, par une association d'utilité publique dont les statuts types sont adaptées à l'auto-compréhension des religions concernées. Les cultes conventionnés prennent en charge les frais de culte et l'entretien des bâtiments affectés à l'exercice du culte (églises, temples, synagogues et logements des ministres du culte). Les communes peuvent pourvoir à l'entretien des bâtiments.

II.B.2. ÉDIFICES DU CULTE

Le droit à l'édification des édifices cultuels découle du principe de liberté de religion dont la liberté d'exercice du culte est une des composantes. Il est difficile de mettre en œuvre cette liberté inscrite dans l'article 9 de la CEDH en l'absence de locaux adaptés à l'accueil des communautés de croyants aux fins d'accomplir leurs rites religieux. Les États européens garantissent ce droit de manière implicite ou explicite.

Ainsi en Espagne, l'article 2 de la loi organique du 5 juillet 1980 sur la liberté religieuse dispose que : « La liberté religieuse et de culte garantie par la Constitution recouvre aussi le droit des Églises, confessions et communautés religieuses à créer des lieux de culte ou de réunion pour des pratiques religieuses, les édifices cultuels existant lorsqu'ils sont affectés au culte sont désaffectés avec l'accord des autorités religieuses ».

Il existe, en droit local alsacien-mosellan des cultes statutaires ou reconnus, deux catégories d'édifices cultuels. Les lieux de cultes avec un titre légal qui font partie du domaine public comprennent les cathédrales, les églises paroissiales et les chapelles vicariales catholiques, les églises paroissiales protestantes, les synagogues consistoriales et les synagogues rabbiniques israélites. Dans ces cas, la création du titre (évêché, paroisse, consistoire, ressort rabbinique) par les pouvoirs publics comprend l'autorisation d'établir un lieu de culte correspondant à cet établissement.

Les églises sans titre légal sont divisées en deux groupes. Il s'agit, d'une part, des oratoires publics encore appelés chapelles de secours (culte catholique), des églises filiales (culte protestant) et des synagogues filiales (culte juif) où la célébration du culte local ou paroissial a été autorisée en dehors de toute considération territoriale et, d'autre part, de lieux de culte implantés dans un établissement public ou privé (hôpital, école, prison, couvent) ou chez un particulier (oratoire domestique). Les cultes non statutaires ne sont soumis à aucune autorisation lors de l'ouverture d'un de leurs lieux de culte. L'ouverture d'oratoires publics et d'oratoires particuliers des cultes protestants est autorisée par arrêté du Ministre de l'Intérieur. L'ouverture d'oratoires publics et d'oratoires

particuliers des cultes catholique et juif est autorisée par arrêté préfectoral. Les édifices des cultes diocésains et paroissiaux sont légalement affectés au culte lors de la création d'un diocèse ou d'une paroisse ou encore d'un ressort rabbinique. Les oratoires publics et les oratoires domestiques sont affectés au culte par voie réglementaire. Les édifices légalement affectés au culte sont inaliénables et imprescriptibles. En droit local alsacien-mosellan, le préfet est compétent pour prononcer la désaffectation des édifices culturels légalement affectés au culte lorsque l'autorité religieuse a donné son accord et cela en application d'un décret du 23 novembre 1994. En cas de désaccord la désaffectation est prononcée par décret.

Les cultes non statutaires ne sont soumis à aucune autorisation lors de l'ouverture ou de la fermeture d'un de leurs lieux de culte.

En droit des cultes luxembourgeois, les édifices du culte sont affectés à l'exercice du culte lors de la création d'une paroisse par les pouvoirs publics ou de l'ouverture d'une chapelle de secours conformément à la procédure prévue par le décret du 30 septembre 1807. Les édifices sont désaffectés dans le respect du parallélisme des formes.

Le grand nombre d'églises affectées à l'exercice public du culte au Luxembourg - une situation analogue prévaut dans les autres États européens - ne correspond plus à la sociologie religieuse de ce pays et cela pour deux raisons. La première tient au tassement de la pratique religieuse. Le nombre de catholiques pratiquants réguliers est en baisse constante, même si il peut y avoir affluence dans les lieux de culte les jours de fête religieuse ou encore lors de cérémonies à caractère familial. La deuxième raison est liée à une baisse sans précédent des vocations religieuses qui a entraîné le regroupement des deux cent soixante-quatorze paroisses en cinquante-sept communautés pastorales. Un prêtre peut être en charge de huit paroisses. Dans nombre d'églises, les célébrations ne se font plus de manière régulière et les édifices ne sont plus accessibles quotidiennement à la population.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS :

Pour répondre à cette situation, il est possible d'envisager deux solutions sous réserve que le nombre d'édifices soit toujours suffisant pour répondre de manière satisfaisante à la demande religieuse.

Envisager la mise en œuvre d'une procédure prévoyant une double affectation à la fois culturelle et cultuelle pour les bâtiments culturels qui remplissent les conditions pour ce type de manifestations, qui doivent par ailleurs rester compatibles avec le caractère particulier de ces lieux. Les édifices culturels classés monuments historiques seraient plus particulièrement visés par la double affectation. Cette procédure ne peut se mettre en place qu'avec l'accord de l'autorité religieuse sauf à imaginer que de tels aménagements ne conduisent pas à

perturber l'exercice du culte à l'intérieur de l'église, par exemple lorsque les parties visitées sont à l'extérieur de l'édifice.

Désaffecter une partie du bâtiment en le scindant en deux. Le chœur serait affecté aux célébrations religieuses. La sacristie pourrait héberger les registres de chrétienté. La nef par contre, une fois désaffectée, pourrait être transformée en bibliothèque ou en salle de réunion. Des expériences de ce type ont été réalisées avec succès dans le nord de la France. Cette procédure pourrait essentiellement s'appliquer à des églises rurales sous-utilisées.

Dans certains cas, notamment lorsque de petites communes rurales ou des villes moyennes disposent de plusieurs lieux de culte, il serait raisonnable d'en réduire le nombre et de procéder à une réaffectation du bâtiment qui soit compatible avec son ancienne destination (musée, bibliothèque, archives, lieux de mémoire). Certaines communes dans les départements sous le régime de la loi de 1905 ont, avec l'accord des autorités religieuses, détruit des bâtiments trop grands, trop vétustes et sans qualité historique ou architecturale pour les remplacer par une construction plus modeste et dont le coût lié à l'entretien est moindre. En Belgique, des conventions commencent à être conclues entre des fabriques d'églises et l'Institut du Patrimoine wallon, ainsi que, le cas échéant, avec la commune et la province, afin de convenir d'une réaffectation d'un édifice.

II.B.3. LES LOGEMENTS DES MINISTRES DES CULTES

L'article 72 des articles organiques de la loi du 18 germinal an X dispose que seront rendus aux curés et aux desservants les presbytères et les jardins y attenants ; à défaut les communes sont autorisées à leur procurer un logement. Le décret du 5 mai 1806 autorise les communes à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin dans les localités où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique. Il résulte de ces deux textes juridiques non pas une obligation pour la commune de mettre un logement à la disposition des curés, desservants et pasteurs mais la possibilité de leur en fournir un sous certaines conditions. L'article 72 avait un caractère contraignant mais il ne s'appliquait qu'aux seuls édifices mis à la disposition de la nation mais non aliénés, ce qui a permis leur restitution aux fabriques. Le décret du 30 décembre 1809 fait, aux termes de son article 92, obligation aux communes de fournir au curé ou au desservant un logement ou, à défaut, une indemnité pécuniaire. En France, l'article 30-13 de la loi municipale du 18 juillet 1837 a étendu l'obligation de verser une indemnité de logement lorsqu'il n'existe pas de bâtiments affectés à leur logement à tous les ministres du culte salariés par l'État.

Actuellement les presbytères au Luxembourg sont propriétés des communes ou des fabriques. Ils sont dans tous les cas entretenus et réparés par les fabriques et les communes (art. 37 ou 92 du décret du 30 décembre 1809).

En raison de la diminution du nombre de prêtres, les cures sont regroupées en communautés pastorales desservies le plus souvent par un seul prêtre. Il réside dans le presbytère de la paroisse principale dont les charges d'entretien sont assurées par la seule fabrique de cette paroisse et subsidiairement par la seule commune d'implantation de cette dernière. Les presbytères des autres paroisses sont désaffectés ou loués à des particuliers alors que les communes d'implantation de ces paroisses ne participent pas à l'entretien du presbytère de la paroisse de résidence de l'administrateur qui dessert également leur paroisse membre de la communauté pastorale concernée. Les fabriques et subsidiairement les communes de la paroisse principale supportent toutes les charges. Les autres paroisses rattachées à la paroisse principale et subsidiairement les communes jouissent, le cas échéant, du fruit de la location de l'ancien presbytère sans participer à l'entretien du presbytère de la paroisse principale.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS :

- Dans l'hypothèse de la suppression du système des fabriques, les presbytères communaux pourraient être vendus ou donnés aux paroisses qui seraient chargées de leur entretien et, d'une manière générale, du logement des ministres du culte. En contrepartie, une indemnité de logement pourrait être versée par l'État ou les collectivités territoriales à tous les ministres des cultes conventionnés.
- Dans l'hypothèse d'un maintien en vigueur du système actuel, l'entretien du logement du prêtre chargé de la communauté de paroisse serait pris en charge par toutes les fabriques des paroisses concernées dans le cadre de la fixation d'une clé de répartition des dépenses entre les paroisses ou les anciennes paroisses membres de la communauté. Un logement serait par ailleurs mis à disposition de tous les ministres des cultes conventionnés dans un souci d'égalité.

II.C. L'ASSISTANCE MORALE ET RELIGIEUSE SPECIALISÉE

L'assistance morale et religieuse est destinée aux publics qui, de par leur situation propre, ne peuvent participer à la pratique du culte de manière normale et ont souvent des besoins d'assistance ou de soutien moral et/ou religieux sur une base individuelle : militaires (particulièrement lors d'opérations extérieures), détenus et personnes hospitalisées principalement.

A l'heure actuelle, deux catégories de postes d'aumôniers sont pris en charge pour le seul culte catholique :

- un poste d'aumônier général de la Force publique ;

- vingt aumôniers, affectés notamment aux prisons mais surtout à certaines pastorales (communautés immigrées, etc.).

Tous reçoivent un traitement comme ministre du culte (Ministère d'État) et non du Département pour lequel ils officient le cas échéant (Défense, prisons), hormis le cas échéant du versement de certaines primes et indemnités.

Les autres cultes ne disposent pas de tels postes. On remarquera toutefois que le projet de convention avec le culte musulman prévoyait un poste d'imam susceptible de répondre à des besoins spécifiques en matière d'assistance religieuse.

Enfin, se pose la question de l'assistance morale pour les personnes n'appartenant pas à une communauté religieuse, a fortiori conventionnée.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS :

Il serait souhaitable de déterminer les besoins d'assistance morale et religieuse dans les divers domaines concernés. Cela pourrait par exemple être réalisé en concertation entre les administrations concernées (administration pénitentiaire, administration de la santé publique,...), les communautés culturelles et les associations soucieuses de proposer une assistance philosophique.

Sur une telle base, et afin de garantir une égalité d'accès à l'assistance morale et religieuse, deux pistes pourraient être suivies non exclusivement :

- l'octroi d'un poste supplémentaire à certains cultes minoritaires, à l'instar de ce qui avait été envisagé pour le culte musulman ;
- un système de défraiement pour des interventions ponctuelles, que les intervenants soient ou non des ministres des cultes.

Enfin, des solutions adéquates devraient permettre aux personnes ne se reconnaissant pas dans les cultes conventionnés de pouvoir bénéficier d'une assistance morale, voire religieuse, conforme à leurs convictions personnelles. Les « maisons de la citoyenneté » (terme apparaissant préférable à celui de maisons de la laïcité compte tenu du projet qui a été exposé au Groupe d'experts) pourraient jouer un rôle de premier plan en la matière.

II.D. LE FINANCEMENT PAR DES LIBÉRALITÉS

Les systèmes fiscaux incluent généralement des dispositions favorables aux communautés culturelles, en particulier en matière de dons et legs. Ces dispositions sont généralement moins favorables lorsque les communautés culturelles

bénéficient d'un financement budgétaire substantiel (cas de la Belgique et du Luxembourg notamment) et plus généreuses en l'absence d'un tel financement (cas de la France, de la Grande-Bretagne et des États-Unis notamment), quoique le dispositif existant puisse être favorable sur les deux plans aux communautés culturelles (cas de l'Italie et de l'Alsace-Moselle pour la France).

Indépendamment des avantages et inconvénients du recours de manière prédominante à un tel financement, sur lesquels nous reviendrons par la suite, les dispositifs de financement indirect comportent un double volet fiscal – l'un concernant le bénéficiaire, l'autre concernant le donateur – et d'autorisation. Il convient également de prendre en compte les formes que peuvent prendre les communautés culturelles non conventionnées ainsi que les organisations périphériques contribuant directement aux activités des communautés culturelles, à savoir les ASBL et les fondations.

II.D.1. SITUATION ACTUELLE AU LUXEMBOURG

La situation au Grand-Duché peut être résumée comme suit, en distinguant diverses situations.

AUTORISATIONS

Les **communautés culturelles conventionnées** étant des personnes morales de droit public¹¹², l'art. 910 du Code civil¹¹³ s'applique. Les dons et legs dont la valeur dépasse 12 394,68 euros doivent être autorisés par un arrêté grand-ducal.

Le décret de 1809 prévoit également, pour le culte catholique, l'autorisation de l'archevêque et du Ministre des cultes pour les donations à l'archevêché et au séminaire.

En vertu de l'article 16 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les **associations sans but lucratif** ayant bénéficié d'une libéralité entre vifs ou testamentaire dont le montant est supérieur à 30 000 euros¹¹⁴ doivent solliciter l'approbation de cette libéralité moyennant une

¹¹² Cela concerne l'Archevêché et les fabriques d'église, le Consistoire israélite, les deux consistoires protestants, les trois églises orthodoxes et l'Église anglicane du Luxembourg. Il en allait de même pour la Shoura dans le projet de convention avec l'État.

¹¹³ « Les dispositions entre vifs ou par testament au profit de l'État et des autres personnes morales de droit public, à l'exception des communes, syndicats de communes et établissements publics ou d'utilité publique placés sous la surveillance des communes, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par un arrêté grand-ducal. Cette autorisation ne sera pas requise pour l'acceptation des libéralités mobilières dont la valeur n'excède pas 12.394,68 euros ».

¹¹⁴ Ce montant peut être adapté par arrêté grand-ducal. La disposition s'applique même si le montant est transféré en plusieurs tranches.

demande adressée à cet effet au Ministre de la Justice¹¹⁵. L'autorisation ne sera accordée que si l'association s'est conformée à diverses dispositions formelles de la loi sur les ASBL et si elle a déposé ses comptes annuels depuis sa création. Aucune autorisation ne sera délivrée lorsque l'identité du donateur ne peut être établie.

De même, en vertu de l'article 36 de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, les **fondations** ayant bénéficié d'une libéralité entre vifs ou testamentaire dont le montant est supérieur à 30 000 euros¹¹⁶ doivent solliciter l'approbation de cette libéralité moyennant une demande adressée à cet effet au Ministre de la Justice¹¹⁷. L'autorisation ne sera accordée que si l'association s'est conformée à diverses dispositions formelles de la loi sur les fondations. Aucune autorisation ne sera délivrée lorsque l'identité du donateur ne peut être établie.

FISCALITÉ DANS LE CHEF DU DÉBITEUR

Comme signalé précédemment, les droits de successions et de mutation sur les legs et donations en faveur des communes, des établissements publics, des hospices, des offices sociaux, des associations sans but lucratif, des fondations et des personnes morales constituées dans le cadre de l'un des cultes reconnus aux termes d'une convention conclue avec le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg s'élèvent à $4\% + 2/10 = 4,8\%$ ¹¹⁸.

FISCALITÉ DANS LE CHEF DU DONATEUR

Certains dons et libéralités sont déductibles en tant que dépenses spéciales, dans le chef des contribuables résidents et, à certaines conditions, des contribuables non résidents assimilés aux contribuables résidents. Pour être déductible, la libéralité doit être d'au moins 120 euros ; toutefois la déduction ne peut dépasser 20% du total des revenus nets ni 1 000 000 d'euros¹¹⁹. Des dispositions similaires s'appliquent en matière d'impôt commercial.

¹¹⁵ Néanmoins, cette autorisation n'est pas requise pour l'acceptation de libéralités entre vifs effectuées par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit autorisé à exercer ses activités dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen.

¹¹⁶ Ce montant peut être adapté par arrêté grand-ducal. La disposition s'applique même si le montant est transféré en plusieurs tranches.

¹¹⁷ Néanmoins, cette autorisation n'est pas requise pour l'acceptation de libéralités entre vifs effectuées par virement bancaire provenant d'un établissement de crédit autorisé à exercer ses activités dans un État membre de l'Union européenne ou de l'Espace Economique Européen.

¹¹⁸ Art. 10 de la loi du 19 décembre 2008 portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement ; v. aussi <http://www.aed.public.lu/enregistrement/index.html>.

¹¹⁹ Les montants dépassant cette limite peuvent être reportés sur les deux exercices d'imposition suivants.

Les ASBL et fondations souhaitant bénéficier d'une telle déductibilité doivent être reconnues d'utilité publique. Pour cela, une demande doit être adressée au Ministre de la Justice, qui vérifie notamment si l'ASBL remplit les conditions de l'article 26-2 de la loi de 1928, à savoir poursuivre un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique. Outre la vérification de conditions formelles, le Ministre de la Justice sollicite l'avis du Ministre des Finances et du Conseil d'État. Suite à ces avis, un arrêté grand-ducal est pris.

La liste des organisations et ONG pouvant recevoir des dons fiscalement déductibles dans le chef des donateurs ne comprend pas les institutions des cultes conventionnés. Cependant, certaines associations proches peuvent y figurer, telle la Fondation Caritas ou l'Union Saint Pie X¹²⁰ pour le monde catholique.

CONCLUSION

Qu'il s'agisse d'institutions des communautés culturelles, d'ASBL ou de fondations, il y a peu de différences quant aux procédures d'autorisation (hormis un plafond d'autorisation plus élevé pour les ASBL et les fondations) à la fiscalité dans le chef du bénéficiaire ou dans celui du donateur. Les communautés culturelles non conventionnées, organisées en ASBL ou en fondations, n'apparaissent donc pas discriminées dans ce domaine.

II.D.2. MISE EN PERSPECTIVE

Plusieurs pays ont un dispositif dans lequel le financement des communautés culturelles repose non pas sur des interventions budgétaires mais, dans une très large mesure, des dons et libéralités qu'ils reçoivent, ceux-ci étant encouragés par diverses mesures fiscales (déductibilité dans le chef du donateur, intervention proportionnelle complémentaire,...). Cela ne signifie pas une absence de coût pour les finances publiques des États concernés : la déductibilité des dons ou les interventions complémentaires des pouvoirs publics représentent de moindres recettes fiscales ou d'autres interventions à charge des pouvoirs publics.

Si un dispositif de financement indirect présente l'avantage de renvoyer aux adhérents et sympathisants la majeure partie de la responsabilité quant au financement de leur communauté culturelle, il se distingue d'un dispositif de financement budgétaire à plusieurs égards.

D'abord, au lieu d'une répartition de moyens budgétaires par le gouvernement ou le Parlement, ce sont les donateurs qui décident de l'attribution des moyens. La

¹²⁰ <http://www.piusverband.lu/>

seule connaissance que les pouvoirs publics ont de ces libéralités provient des procédures d'autorisation ; elle est donc très limitée quant à leur utilisation et aux éventuelles conditions posées par le donateur.

Ensuite, la situation des communautés culturelles est très différenciée quant à la possibilité de bénéficier de financements indirects. Certaines communautés disposent d'adhérents ou de sympathisants davantage à même de contribuer à leur financement que d'autres, qui comptent des adhérents moins nantis financièrement. D'autres communautés sont susceptibles de bénéficier de financements provenant d'instances étrangères.

Enfin, toute organisation dépendant dans une mesure substantielle d'un tel financement indirect est susceptible d'être influencée par les orientations, souhaits ou conditions formulés, le cas échéant, par les donateurs¹²¹. A cet aspect économique peut s'en ajouter un autre, davantage institutionnel : la possibilité de disposer d'un financement direct peut dissuader des communautés culturelles de s'inscrire dans le paysage culturel national et de préférer se maintenir dans une configuration d'articulation par rapport au pays d'origine¹²². Dans un cas comme dans l'autre, le risque est de voir des communautés culturelles implantées sur le territoire national être exposées à des orientations radicales ou à des ingérences d'instances ou de pays étrangers.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS

Dans le cas du maintien d'un financement budgétaire, l'extension des mesures de financement indirect n'apparaît pas nécessaire (sauf s'il apparaissait que les dispositions existantes contribuent à la dispersion des biens des fabriques, ce qui ferait obstacle à la mise en œuvre du principe de subsidiarité)¹²³.

Si le financement budgétaire se trouvait substantiellement réduit, sans l'instauration d'un système d'impôt d'Église ou d'affectation d'impôt, un développement du financement indirect constituerait un développement logique, à l'instar de la situation dans divers pays.

Compte tenu des éléments avancés ci-dessus, ainsi que des dispositions européennes en matière de blanchiment et de lutte contre le terrorisme, le maintien d'une procédure d'autorisation telle qu'existant actuellement - voire un renforcement de celle-ci - s'avère indiqué.

¹²¹ L'influence de certains courants wahhabites dans plusieurs pays d'Europe occidentale est généralement citée en exemple d'un tel développement.

¹²² Un exemple pourrait être celui de mosquées turques préférant conserver leur affiliation et le soutien financier de la Diyanet plutôt que de s'inscrire dans le dispositif du pays d'accueil, comme cela s'est ponctuellement rencontré en Belgique.

¹²³ Ce point a été évoqué lors de certaines auditions mais les contacts avec l'Administration concernée n'ont pas permis d'identifier de telles situations.

II.E. L'ENSEIGNEMENT

II.E.1. DROIT EUROPÉEN ET ENSEIGNEMENT DE LA RELIGION DANS LES ÉTATS EUROPÉENS

Des cours de religion ou d'enseignement du fait religieux ou pour le moins des aumôneries sont organisés dans la quasi-totalité des établissements d'enseignement en Europe (écoles, collèges, lycées). Mais l'enseignement religieux dans l'école publique et privée en Europe prend des formes diverses en fonction des traditions nationales.

En droit européen des Droits de l'homme, l'enseignement de la religion fait partie des manifestations figurant au paragraphe premier de l'article 9 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme/ CEDH : « Toute personne a le droit à la liberté de pensée, de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites » et dans l'article 2 du protocole additionnel du 20 mars 1952 « ... L'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques... ». Mais cette norme internationale ne met pas à la charge de l'État l'obligation d'assurer un enseignement religieux correspondant aux demandes des parents. Par ailleurs, toujours dans le cadre de la CEDH, l'enseignement public en général, ne peut, en matière religieuse, être partisan. Il est pluraliste et les convictions religieuses et philosophiques des parents doivent être respectées dans les programmes. Cet enseignement à caractère confessionnel, quand il est obligatoire, est nécessairement assorti d'une possibilité de dispense. Il existe par ailleurs dans nombre d'États européens une majorité religieuse fixée par des textes juridiques dans l'intérêt des enfants et des adolescents. Elle est par exemple de 14 ans en Autriche et de 15 en Allemagne et au Danemark.

II.E.2. RECONNAISSANCE ET ENSEIGNEMENT RELIGIEUX

Dans les droits des religions des États européens l'organisation et le financement de l'enseignement religieux est habituellement lié à la reconnaissance, au conventionnement ou au statut d'église nationale ou prédominante, les cultes non reconnus ou non conventionnés n'ont souvent pas accès à cette forme de soutien dans les écoles publiques. La place et le rôle de la religion et de son enseignement dans l'école peuvent également varier en fonction des conceptions développées par les religions. L'Église catholique insiste sur la transmission de la foi dans le

cadre des écoles publiques tandis que les églises protestantes historiques privilégient une présentation neutre de leurs textes fondateurs et de leurs doctrines ou encore un enseignement du fait religieux. Ainsi, au Danemark, la religion de l'Église nationale est enseignée dans l'école publique. Mais le cours de religion au Danemark est consacré à l'histoire du christianisme, à l'étude historico critique des textes bibliques et à l'histoire des religions pour les classes supérieures. Son objectif est de fournir aux élèves les clés qui leur permettront de forger leur jugement dans le cadre d'écoles, de collèges et de lycées promouvant la liberté individuelle, l'égalité et la démocratie. Les autorités religieuses n'interviennent pas dans la nomination des maîtres et la fixation du contenu des programmes.

Dans les systèmes de cultes reconnus (France pour l'Alsace-Moselle, Belgique, Autriche), un enseignement religieux est organisé et financé par la puissance publique pour les cultes légalement reconnus ; le plus souvent, un nombre minimum d'élèves par classe ou par établissement est requis¹²⁴. Dans ces États où la religion catholique était ou est encore sociologiquement dominante, les cours d'enseignement religieux ont un caractère confessionnel marqué. Les autorités religieuses interviennent lors de la nomination et de la révocation des maîtres et proposent le contenu des programmes sous le contrôle de l'administration.

En Italie et en Espagne où le droit des cultes est articulé autour de plusieurs niveaux de soutien, cette architecture n'est pas sans conséquence sur l'enseignement religieux. Ainsi en Italie, l'Église catholique dispense des cours de religions dans les programmes des écoles publiques financés par l'État alors que les confessions qui ont passé une convention avec l'État italien (juifs, vaudois, adventistes, pentecôtistes, luthériens, baptistes) ont accès aux élèves affiliés à leur religion mais en l'absence de soutien économique. Toutes les autres religions y compris celles qui sont reconnues organisent l'enseignement religieux hors de l'école. En Espagne, l'Église catholique est traitée de manière privilégiée mais les pouvoirs publics financent également les religions conventionnées (protestants, juifs, musulmans).

II.E.3. UN TRAITEMENT ÉGAL POUR TOUS LES CULTES

Trois exceptions échappent à la typologie précitée en tant qu'elles favorisent chacune par le biais de mécanismes spécifiques l'égalité en matière religieuse. En République fédérale d'Allemagne, le droit des parents à recevoir un enseignement religieux pour leurs enfants, dans le cadre des programmes scolaires de l'école publique, fait partie des droits fondamentaux garantis par l'article 7 de la loi fondamentale de 1949. Il n'est pas une conséquence du statut de corporation de

¹²⁴ En Belgique, un seul élève suffit pour organiser un cours, ce qui engendre un coût important et des difficultés d'organisation.

droit public dont sont investis la plupart des communautés ou sociétés religieuses en Allemagne. Toutes les religions peuvent organiser un enseignement religieux confessionnel financé par les États fédérés si elles présentent de par leur structuration et le nombre de leurs membres des garanties de durée.

Au Royaume-Uni, où existe un système complexe d'Église d'État (église établie, désétablie, non établie), l'enseignement religieux est en phase avec le multiculturalisme et le pluralisme religieux de la société anglaise. Le cours de religion est non- confessionnel ou pluriconfessionnel. Le contenu des programmes est fixé par une commission communale dont font partie les représentants de l'Église d'Angleterre qui est une Église établie, les représentants des autres églises chrétiennes et des religions présentes dans la commune, les représentants des organisations d'enseignants et ceux de l'administration scolaire.

En droit français, la transmission de la foi est une des composantes de la liberté de croire et d'exercer sa religion, qui est un principe ayant valeur constitutionnelle. En effet, contrairement à une idée reçue, le principe constitutionnel de laïcité n'interdit pas aux pouvoirs publics de faciliter l'éducation religieuse dans le cadre du service public de l'enseignement. Au contraire, l'État doit assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes dont l'instruction religieuse est une des composantes. L'article premier de la loi codifiée du 31 décembre 1959 précise que « l'État prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse. L'État est tenu d'en favoriser la mise en œuvre effective par un dispositif approprié ».

La liberté d'instruction religieuse peut être mise en œuvre en droit français selon des modalités très différentes sous réserve toutefois que cette liberté puisse s'exercer pleinement. Elle peut prendre, en régime de séparation mais également dans le département de la Guyane et dans les territoires d'Outre-Mer, la forme d'une journée de vacation hebdomadaire aux fins de dispenser des enseignements catéchétiques, obligatoirement en dehors de l'école, aux enfants des écoles primaires concernées ; la création d'aumôneries à l'intérieur des collèges et des lycées ou à l'extérieur de ces établissements ou encore, dans les départements du Rhin et de la Moselle (droit local alsacien-mosellan), l'organisation d'un enseignement religieux intégré dans le cadre des programmes scolaires de l'enseignement public. Dans ce dernier cas, il existe un traitement différencié entre les cultes statutaires et les cultes non statutaires.

L'enseignement du fait religieux en tant que sujet de connaissance et moyen de compréhension des sociétés ne constitue pas en France un enseignement à part mais est dispensé dans le cadre des disciplines scolaires existantes et plus particulièrement l'histoire.

II.E.4. ENSEIGNEMENT RELIGIEUX AU LUXEMBOURG

L'enseignement religieux, où près de 79 % des élèves de l'enseignement fondamental sont inscrits en 2010/2011, est bien suivi. Dans l'enseignement post primaire, 60,9% des élèves participent à l'enseignement religieux. Ces chiffres sont très élevés par rapport à ceux constatés en Alsace-Moselle (60% pour les écoles primaires, 31% pour les collèges et 16% pour les lycées).

L'enseignement fondamental est organisé dans le cadre d'une loi du 10 août 1912 modifiée par une loi du 10 juillet 1998 dont l'article 22 rappelle que « l'enseignement se fait dans le respect des opinions religieuses, morales et philosophiques d'autrui ». Les programmes de l'enseignement fondamental comprennent des cours d'instruction religieuse catholique ou des cours de morale. Les élèves sont tenus de s'inscrire à l'un ou l'autre de ces enseignements. Les maîtres de religion sont nommés et employés par l'autorité religieuse et bénéficient d'une rémunération de l'État.

L'enseignement secondaire au Luxembourg était fortement encadré par l'Église catholique jusqu'en 1968. Seuls les élèves n'appartenant à aucun culte ou à un culte autre que catholique pouvaient théoriquement être dispensés de l'instruction religieuse. Par ailleurs, nombre de manifestations religieuses et culturelles avaient un caractère obligatoire (messes, processions). La loi du 10 mai 1968 réformant l'enseignement secondaire a restreint la place de la religion et plus particulièrement de l'Église catholique dans l'école publique. Les célébrations religieuses sont réduites au minimum. Un cours de morale laïque est institué. Suite aux modifications introduites par la loi du 10 mai 1968 et par une loi du 16 novembre 1988, des règlements grand-ducaux (10 août 1991) fixent désormais les lignes directrices tant du « cours d'instruction religieuse et morale, partie intégrante d'un enseignement qui prépare à la vie en transmettant un savoir et en proposant des valeurs, tout en éveillant et en formant une conscience critique adulte, [qui] offre à l'élève des moyens pour interpréter le monde et trouver un sens à la vie en se référant à Dieu », et dont les liens avec la catéchèse classique sont désormais très ténus, que du « cours de formation morale et sociale, qui sensibilisera les élèves aux problèmes qui se posent dans le monde moderne »¹²⁵.

Tant les professeurs de religion que ceux de formation morale et sociale sont nommés par le ministère de l'Éducation nationale. Jusqu'en 2002, les élèves pouvaient être dispensés de l'un et l'autre de ces cours ; ils sont désormais obligés de suivre l'un de ces deux enseignements.

¹²⁵ Règlement grand-ducal du 10 août 1991 concernant les lignes directrices du programme, la durée et l'organisation du cours d'instruction religieuse et morale ainsi que la formation des enseignants chargés de ce cours ; règlement grand-ducal du 10 août 1991 concernant les lignes directrices du programme, la durée et l'organisation du cours de formation morale et sociale ainsi que la formation des enseignants chargés de ce cours.

PROPOSITIONS DU GROUPE D'EXPERTS :

Maintien du système actuel

- Les cours d'enseignement religieux dans l'enseignement fondamental tout comme dans l'enseignement secondaire sont, comme nous l'avons signalé, bien suivis par les élèves luxembourgeois. En principe ces cours, tout en transmettant des valeurs ancrées dans la transcendance ont également pour objectif de former une « conscience critique ». Ils sont assortis d'une possibilité de dispense. Dans l'hypothèse du maintien de cette formule, il conviendrait, dans un souci d'égalité en matière religieuse, d'étendre la possibilité de recevoir un enseignement religieux confessionnel contrôlé par l'État à l'ensemble des cultes conventionnés sous réserve que le nombre d'élèves soit suffisant.

Évolution du système

- Les programmes des cours de religion dans un souci de prise en compte du pluralisme religieux ont un caractère interconfessionnel. Leur contenu est fixé dans le cadre d'une négociation impliquant les parents d'élèves, les cultes concernés et les représentants de l'administration. Les enseignants actuels seraient maintenus dans leurs fonctions. Les nouveaux enseignants pourraient être proposés par une commission formée par des membres représentant l'administration, les associations de parents d'élèves et les religions. Cet enseignement religieux interconfessionnel se ferait dans le respect des diverses traditions religieuses présentes dans les établissements concernés en prenant en compte la diversité des convictions (humanisme, christianisme, judaïsme, islam).
- Les cours de religions sont remplacés par des cours de culture religieuse présentant de manière distanciée et non confessionnelle les doctrines, les croyances et les expressions religieuses.
- Les cours de religion confessionnels sont remplacés par des cours d'éveil culturel et religieux. Les élèves s'y inscrivent en dehors de toute affiliation religieuse. L'objectif serait de permettre aux élèves de s'interroger sur le sens de leur existence, de formuler leurs propres opinions et de vivre dans la société dans le respect des autres. Le cours d'éducation aux valeurs, organisé au *Neie Lycée* depuis 2005, constituerait un modèle à cet égard. Le

rapport concernant cette expérience publié en février 2011¹²⁶ fait état d'un bilan globalement positif, tant en matière de connaissances acquises par les élèves que de satisfaction des différents acteurs impliqués. Il recommande de développer la réflexion autour de l'évolution des cours de religion et de formation morale dans l'enseignement luxembourgeois.

¹²⁶ S.Koenig, *Rapport sur le fonctionnement du cours d'Éducation aux valeurs au Neie Lycée et les conclusions qui peuvent s'en dégager pour l'école luxembourgeoise*, février 2011.
http://www.men.public.lu/actualites/2011/06/110629_cp_neie_lycee/110629_rapport_education_aux_valeurs.pdf

CONCLUSION

À l'issue de l'audition des différentes parties intéressées et notamment des représentants des communautés conventionnées, des différentes administrations concernées et des partis politiques, le Groupe d'experts a constaté que le système luxembourgeois de relations avec les cultes, essentiellement structuré autour d'un important soutien financier des pouvoirs publics aux cultes conventionnés, fonctionne de manière globalement satisfaisante : les communautés conventionnées sont particulièrement attachées à ce système.

Il fait cependant l'objet de vives critiques, essentiellement de la part d'acteurs extérieurs au système, parmi lesquels les organisations de défense de la laïcité et/ou de promotion d'un humanisme athée ou agnostique. La vivacité de ces critiques s'explique sans doute partiellement par un sentiment de marginalité de ces groupements dans une société luxembourgeoise où le poids de l'Église catholique est encore significatif et où son influence est perçue comme prépondérante.

Les critiques adressées au régime des cultes en général, et le rejet du principe même de soutien financier aux communautés convictionnelles relèvent d'une démarche politique. Le Groupe d'experts n'estime pas devoir se prononcer sur leur légitimité. La nature du régime des cultes adopté par un État relève en effet d'un choix politique souverain qui s'inscrit dans la tradition nationale du pays concerné.

La tradition luxembourgeoise place le pays dans la catégorie des États qui organisent leurs relations avec les cultes par le biais d'une forme de « reconnaissance » ou de reconnaissance par le biais d'une négociation conventionnelle qui emporte le bénéfice d'un financement public.

Ce système est nécessairement fondé sur le respect d'un certain nombre de principes parmi lesquels la garantie de la liberté positive et négative de religion et du principe d'autonomie collective des organisations convictionnelles, la neutralité et l'impartialité de l'État, l'égalité et la non-discrimination des citoyens et des communautés culturelles, la prise en compte de l'intérêt collectif¹²⁷.

Le Groupe d'experts a constaté qu'actuellement le système luxembourgeois ne respecte pas intégralement ces principes. Il est fondé sur un traitement différencié entre communautés culturelles conventionnées et entre les communautés conventionnées et les autres, en l'absence d'un encadrement législatif qui fixe la procédure et les critères de conventionnement. Parmi les communautés conventionnées, le système luxembourgeois favorise clairement l'Église catholique, qui est notamment le seul culte en faveur duquel des dispositions imposent aux

¹²⁷ Voir l'exposé de ces principes infra, pp. 73-74.

communes de soutenir financièrement ses implantations locales (édifices du culte et fabriques d'église).

Une réforme du système de « reconnaissance » et de financement des organisations culturelles est souhaitable. Le Groupe d'experts propose notamment¹²⁸ de mettre en place des critères de « reconnaissance » inscrits dans un texte juridique (ou de conventionnement si cet instrument est conservé) qui assurent la transparence et l'égalité entre les cultes. Il note la possibilité d'organiser cette « reconnaissance » en deux étapes, dont la première constituerait une forme d'enregistrement de la communauté et la seconde, correspondant à celle du conventionnement actuel, ouvrirait le droit au financement public. Le Groupe d'experts recommande d'établir une égalité entre les communautés culturelles en ce qui concerne l'accès au financement des communes, soit via la suppression des obligations nées du décret impérial de 1809 soit par leur extension, dans un nouveau texte législatif, à l'ensemble des communautés culturelles conventionnées.

L'extension du mécanisme de la reconnaissance et du financement aux communautés philosophiques non-confessionnelles est une réponse possible au problème de l'inégalité du système actuel vis-à-vis des incroyants et des agnostiques. Néanmoins, l'État ne peut retenir cette possibilité, sans anticiper une demande expressément formulée par les groupes humanistes. Cette demande n'existe pas actuellement. La création et le financement de Maisons de la laïcité (ou de la citoyenneté) qui ont été décidés par le gouvernement luxembourgeois ne s'inscrivent pas dans le système de conventionnement et de financement des communautés culturelles.

La question de l'affectation des édifices réservés au culte catholique se pose dans le contexte de la baisse de fréquentation de ceux-ci et de la diminution du nombre de prêtres. Le Groupe d'experts propose de réfléchir, en concertation avec les autorités ecclésiastiques, aux conditions d'une possible double affectation de certains édifices et/ou d'une réaffectation à usage profane pour certains autres¹²⁹.

Par ailleurs, à côté de la question de la reconnaissance et du financement des communautés culturelles, le Groupe d'experts estime que certains aspects de la relation Église/État au Grand-Duché pourraient utilement être repensés pour tenir compte, d'une part, de la sécularisation et de la diversification des convictions et, d'autre part, de la nécessité de respecter plus strictement la neutralité et l'impartialité de l'État. C'est ainsi que la fête nationale pourrait être célébrée à l'initiative des autorités civiles, les représentants des différentes communautés culturelles seraient invités à l'instar des représentants des autres groupes intermédiaires.

La question de l'enseignement religieux à l'école publique est posée principalement en termes d'égalité entre les différentes confessions et en termes de contenu de l'enseignement dispensé. Le Groupe d'experts estime que, si le

¹²⁸ Voir pp. 95-96.

¹²⁹ Voir pp. 105-106.

si le système actuel est maintenu, il conviendra de prévoir l'extension de la possibilité de recevoir un enseignement religieux confessionnel contrôlé par l'État à l'ensemble des cultes conventionnés sous réserve que le nombre d'élèves soit suffisant. D'autres possibilités sont envisageables, à savoir la généralisation d'un enseignement religieux interconfessionnel ou le remplacement des cours de religion et de formation morale par un cours d'éducation aux valeurs et/ou de culture religieuse¹³⁰.

¹³⁰ Pour l'exposé détaillé des évolutions possibles en matière d'éducation religieuse, voir pp. 117-118.

ANNEXE I : MOTION PARLEMENTAIRE DU 7 JUIN 2011

Motion

La Chambre des Députés,

Considérant que la Constitution garantit tant la liberté des cultes que la liberté de conscience;
Considérant que les communautés religieuses jouissent dans notre droit national d'un statut particulier;
Considérant que l'Etat luxembourgeois se doit d'être neutre par rapport aux différentes religions;
Considérant que les relations entre les communautés religieuses et l'Etat sont réglées par la Constitution dans le cadre de conventions approuvées par la Chambre des Députés;
Considérant que l'Etat doit mener avec les communautés religieuses un dialogue ouvert, transparent et régulier;
Considérant qu'il échet d'adapter les dispositions légales désuètes aux exigences actuelles;

Invite le gouvernement

- à continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément aux dispositions de la Constitution et dans le respect des conditions fixées dans la motion unanimement votée par la Chambre des Députés en date du 18 juin 1998 ;
- à parfaire et à amender les conventions conclues à la lumière des expériences acquises;
- à réformer la législation datant du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'églises;
- à fixer, d'un commun accord avec les communautés religieuses, des critères permettant l'organisation d'activités non-religieuses dans les lieux de culte tout en respectant l'histoire, la destination primaire et la dignité de ces lieux;
- à présenter à la Chambre des Députés les conclusions à tirer du projet de l'éducation aux valeurs qui a été initié et développé dans le cadre du « Neie Lycée » ;
- à instituer un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses;
- à réfléchir sur une réorganisation des manifestations pour la célébration de la fête nationale;
- à promouvoir la création d'un réseau de maisons de la laïcité en étroite collaboration avec le secteur communal.

ANNEXE II : MISSION DU GROUPE D'EXPERTS

Mission d'expertise relative aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses voire philosophiques au Luxembourg.

Le programme gouvernemental pour la période de 2009 à 2014 retient, pour ce qui est du dialogue interculturel avec les communautés religieuses, que : « *Le Gouvernement confirme son attachement au système constitutionnel de la conclusion de conventions entre l'Etat et les communautés religieuses. Il entend l'étendre à d'autres communautés pour autant que celles-ci aient des activités substantielles et un nombre important d'adhérents au Luxembourg et qu'elles s'engagent à respecter la Constitution, les lois et l'ordre public du pays.* »

Dans la suite, en date du 7 juin 2011, la Chambre des Députés a adopté une motion invitant le Gouvernement à instituer notamment « *un groupe de réflexion chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses* ».

Avant de définir en détail les missions de ce groupe d'experts, il y a lieu de dresser d'abord un état des lieux des relations actuelles.

Les relations actuelles telles qu'elles résultent de la Constitution et notamment de l'article 22, qu'il faut lire de façon combinée avec les articles 106 et 119, reposent sur une philosophie concordataire. En effet, le constituant luxembourgeois en 1848, n'a pas dénoncé le concordat entre Napoléon et le Vatican. Ceci est confirmé par l'article 119 qui dit qu'en attendant la conclusion des conventions prévues à l'article 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur.

Les dispositions actuelles sont bien entendu celles résultant du concordat ainsi que des articles organiques, qui eux n'ont jamais été approuvés par le Saint-Siège. Le constituant luxembourgeois a toujours pensé à conclure un nouveau concordat avec le Saint-Siège. C'est ce qui résulte de l'article 22 qui dit que l'intervention de l'Etat 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 leur supérieur et de publier leurs actes, ainsi que les rapports de l'Eglise avec l'Etat, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention.

Enfin l'article 106 doit également être mentionné alors qu'il dit que les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et réglés par la loi.

Il y a lieu de préciser que le constituant de 1848 était un constituant libéral. Il s'agissait pour lui de reprendre à son avantage la philosophie du concordat napoléonien qui, dans un esprit de rétablissement de la paix religieuse et donc civile, entendait mettre l'église catholique sous la tutelle de l'Etat, d'éviter l'ultramontanisme en imposant des limites à la liberté religieuse, tout en garantissant la survie matérielle de l'église catholique en rémunérant les ministres des cultes et en mettant les édifices religieux à disposition de cette même église.

Dès le 19^e siècle, le Luxembourg a donc bien établi la séparation organique entre l'Etat et les églises, en ce sens que la liberté religieuse trouve ses limites dans la Constitution et les lois de l'Etat. On n'a donc depuis l'indépendance du Luxembourg jamais connu d'église d'Etat.

En revanche un certain nombre de lois comportent des restrictions spécifiques à la liberté religieuse, restrictions que ne connaissent pas d'autres associations. Ainsi l'article 268 du Code pénal réprime la prise de position politique sur la chaire :

« Les ministres des cultes qui, dans des discours prononcés ou par des écrits lus, dans l'exercice de leur ministère, et en assemblée publique, ou par un écrit contenant des instructions pastorales, en quelque forme que ce soit, auront attaqué directement le Gouvernement, une loi, un arrêté (royal) grand-ducal ou tout autre acte de l'autorité publique, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros.

Si l'instruction pastorale, le discours ou l'écrit contient une provocation directe à la désobéissance aux lois ou aux actes de l'autorité publique, ou s'il tend à soulever ou à armer une partie des citoyens contre les autres, le ministre du culte qui l'aura publié, prononcé ou lu, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans, si la provocation

n'a été suivie d'aucun effet, et d'un emprisonnement de dix mois à trois ans, si elle a donné lieu à la désobéissance, autre toutefois que celle qui aurait dégénéré en sédition ou révolte. Le coupable sera, de plus, condamné à une amende de 500 euros à 10.000 euros »

De même la loi électorale exclut-elle pour les ministres des cultes liés par l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution et visés par cette convention de se porter candidat à des élections communales ou nationales. Citons encore une autre restriction posée par la préséance légale du mariage civil établie par l'article 21 de la Constitution qui dit que le mariage civil doit toujours précéder la bénédiction nuptiale.

La tension entre le Vatican et le gouvernement libéral du 19^e siècle était grande, lorsqu'en 1870, le Saint-Siège allait imposer de façon unilatérale, sans conclure, comme le prévoyait le constituant luxembourgeois, une convention avec l'Etat, l'érection du Grand-Duché en évêché. Auparavant en effet, l'ancien Duché puis le Grand-Duché de Luxembourg se trouvait soumis à différents diocèses. Longtemps le gouvernement n'acceptait pas cette érection unilatérale du Grand-Duché en évêché, s'y rallia finalement par la loi de 1873, loi également unilatérale qui reconnaissait l'érection du Grand-Duché en évêché. Le Gouvernement était prêt à reconnaître l'évêque sous condition qu'il soit luxembourgeois et qu'il prête un serment d'obéissance au Grand-Duché. Il y a lieu de préciser que cette loi ne constitue pas une sorte de concordat et n'accorde pas de droit d'intervention de l'Etat luxembourgeois dans la nomination de l'évêque, mais lui donne le droit de n'accorder à cette nomination les effets civils et administratifs (p.ex. l'allocation d'un traitement) que sous condition de l'agrément subséquent par l'Etat.

En fait l'Etat luxembourgeois n'utilisait pas l'instrument d'une convention jusqu'en 1982, où l'Eglise réformée du Luxembourg, établie à Esch-sur-Alzette voulait en fait se séparer de l'Eglise luthérienne du Luxembourg établie à Luxembourg-Ville. Finalement, sous l'impulsion notamment de députés eschois, le gouvernement a conclu en 1986 une première convention sur base de l'article 22. Or cette convention n'était pas conclue, comme ce fût l'esprit initial de l'article 22, avec un chef d'Eglise demeurant à l'extérieur, mais bien avec une communauté luxembourgeoise. C'est finalement au milieu des années quatre-vingt-dix que l'archevêché du Luxembourg était prêt à signer également une convention avec l'Etat luxembourgeois, alors que le nombre des ministres des cultes était en diminution et que les laïques occupaient en fait des postes de ministres des cultes.

En 1997, le Gouvernement a conclu ainsi des conventions avec l'église catholique, l'église luthérienne, le consistoire israélite et l'église orthodoxe-grecque au Luxembourg en communion avec le patriarche de Constantinople, qui règlent avant tout la prise en charge des rémunérations des ministres du culte, voire d'autres personnes. Dans le cadre de la discussion des lois d'approbation de ces conventions, et suite notamment à l'avis du Conseil d'Etat qui soulevait un certain nombre de questions d'ordre public, il était devenu définitivement clair que les ministres des cultes ne sont pas des fonctionnaires publics au sens de la loi, mais bien au contraire des salariés de droit privé recevant certes leur traitement de la part de l'Etat et assimilés quant aux conditions de sécurité sociale aux fonctionnaires et employés de l'Etat. Dans le cadre des mêmes débats fut adoptée une convention réglant pour l'avenir l'organisation de l'instruction religieuse dans l'enseignement primaire entre l'Etat et l'évêché. Lors du même débat du 18 juin 1998, la Chambre des Députés adopta à l'unanimité par main levée la motion invitant le Gouvernement :

« A réserver une suite favorable aux demandes de communautés religieuses concernant la conclusion de convention conformément aux dispositions de la Constitution, à condition qu'elles professent une religion reconnue au niveau mondial qu'elles soient déjà reconnues officiellement dans au moins un Etat membre de l'Union européenne qu'elles soient prêtes à se soumettre à l'ordre public du Grand-Duché qu'elles soient bien établies au Luxembourg et y soient appuyées par une communauté suffisamment nombreuse et assez représentative dans sa profession de religion. »

Se basant sur cette motion, le Gouvernement a par la suite conclu une convention avec l'église anglicane et des conventions avec les églises orthodoxes roumaines et orthodoxes serbes rattachées cependant à l'église orthodoxe grecque en ce sens que ces conventions sont en fait conclues avec le patriarche de Constantinople représenté par le métropolite Panteleimon établi à Bruxelles.

Par la suite la communauté musulmane au Luxembourg a également demandé un conventionnement, appuyé par une pétition à la Chambre des Députés et le Conseil de l'Europe (ECRI), qui, se basant sur l'égalité de traitement, demande régulièrement au Luxembourg où en sont les pourparlers avec la communauté musulmane. C'est également sous l'impulsion du Conseil de l'Europe (ECRI) que le Gouvernement a décidé de ne plus prendre en compte la deuxième condition de la motion de 1998.

La situation d'aujourd'hui doit encore être regardée à la lumière des constats et évolutions suivants :

1) Contrairement aux velléités initiales du Constituant du XIXe siècle, le Gouvernement a utilisé depuis 1998 le système des conventions moins pour mettre sous tutelle les communautés religieuses, mais de les insérer dans un dialogue interreligieux fructueux et ceci dans un souci de neutralité « bienveillante »

2) Les négociations du Gouvernement avec la communauté musulmane se sont avérées assez difficiles alors que d'une part les communautés musulmanes ne sont pas organisées de façon hiérarchique à l'instar des communautés chrétiennes, dont le modèle sous-tend cependant l'article 22, et que d'autre part la définition dans le détail du respect de la Constitution, des lois et notamment de l'ordre public n'est pas prévue dans l'article 22 ni dans les conventions actuelles. Toutefois, le ministre des Cultes vient de recevoir le 8 décembre dernier une délégation de l'Assemblée de la Communauté musulmane du Grand-Duché de Luxembourg issue des élections de la Shoura en date du 3 juillet 2011. Le ministre a reconnu lors de cette entrevue la Shoura comme instance représentative des musulmans à Luxembourg.

3) Il ne faut pas perdre de vue que ces dernières années les mouvements laïcistes se sont renforcés, quitte à ce qu'ils soient de deux tendances, les uns voulant instaurer un laïcisme à la française qui entend réduire la vie religieuse des citoyens à la seule sphère privée hors de toute manifestation sociale et publique. Les autres veulent plutôt voir l'Etat reconnaître à sa juste valeur les opinions philosophiques ou convictionnelles non religieuses, à l'instar de l'humanisme non confessionnel de la Belgique. A cet égard, il faut relever que le Gouvernement issu des élections de 2009 a prévu l'instauration de maisons de la laïcité et que la motion du 7 juin 2011 l'a invité à réaliser enfin cette proposition.

4) En date du 25 mars 2011 l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté un rapport sur la dimension religieuse du dialogue interculturel élaboré par Madame Anne Brasseur du Luxembourg, députée libérale de l'opposition et ancienne ministre de l'Education nationale au Luxembourg. Ce rapport insiste plus particulièrement, à l'instar de la politique traditionnelle du Conseil de l'Europe à la prise en compte à la fois des droits de l'homme, de l'égalité de traitement et du dialogue permanent et soutenu dans le cadre des relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Définition de la mission

C'est sur base de ce court rappel historique certes incomplet et des constats sommaires sur l'état des discussions publiques au Luxembourg et en exécution de la motion du 7 juin 2011 qui invite le Gouvernement de continuer sur la voie du conventionnement des communautés religieuses conformément notamment aux dispositions de la Constitution, que le Gouvernement propose de conférer la mission d'expertise suivante au groupe d'experts.

Mission

Les conventions actuelles telles que régies par l'article 22 de la Constitution répondent-elles encore aux réalités socioculturelles du Luxembourg et au principe de l'égalité de traitement et du respect des droits de l'homme préconisé par le Conseil de l'Europe ?

Quelles pourraient être le cas échéant les alternatives éventuelles au développement des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses en tenant compte notamment des expériences et pratiques dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ?

Dans le cadre de cette mission générale, le groupe d'experts est invité à réfléchir sur les points suivants :

Dans le cadre d'une continuation des relations partenariales, comprenant un financement de l'Etat par le biais d'une convention à conclure avec les différentes communautés religieuses, n'y aurait-il pas intérêt à prévoir de tels liens également avec des communautés convictionnelles non religieuses, à l'instar de ce qui se passe en Belgique ?

Si oui, n'y aurait-il pas lieu à l'instar de la Belgique de supprimer le département des cultes et de créer un département « libertés religieuses et philosophiques » à attacher soit au ministère d'Etat, soit comme en Belgique au ministère de la Justice ?

Alors qu'actuellement les conventions ne portent que sur les rémunérations des ministres des cultes, seule l'église catholique bénéficie d'une prise en charge partielle via les communes des bâtiments religieux. S'y ajoute encore pour les curés du même culte la mise à disposition d'un presbytère.

N'y aurait-il pas lieu d'abroger, à l'instar de la motion adoptée par la Chambre des Députés en sa séance publique du 7 juin 2011 la législation datant du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église et de la remplacer par une nouvelle démarche concernant le traitement équivalent de toutes les communautés religieuses à l'égard de leurs lieux de culte ou de célébration ?

Si le système actuel du conventionnement repose avant tout sur l'agrément du chef du culte par l'Etat du Luxembourg via l'assermentation du premier, afin d'assurer le respect de la Constitution, des lois et de l'ordre public par la communauté conventionnée, quel autre moyen de collaboration plus efficace pourrait être envisagé, notamment sur base des pratiques d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ?

Si les conventions actuellement conclues devaient être dénoncées par l'Etat totalement ou partiellement, quelles seraient les modalités d'y parvenir selon le principe « Pacta sunt servanda » qui n'autorise pas l'Etat à une dénonciation unilatérale, alors qu'actuellement les communautés conventionnées sont financées par des subventions directes?

Quelles conclusions se dégageraient éventuellement en faisant la comparaison entre la situation actuelle en relation avec l'enseignement religieux et l'enseignement des valeurs dans l'enseignement fondamental et dans l'enseignement secondaire luxembourgeois, par rapport aux solutions mises en œuvre dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

Comment apporter des réponses à la question du financement indirect des communautés religieuses et philosophiques dont surtout le problème des associations bénéficiant d'un statut d'utilité publique qui leur permet, ainsi qu'à leurs donateurs, de disposer d'avantages fiscaux importants ?

Méthode de travail

Il est proposé de réunir le groupe d'experts une première fois début 2012 à Luxembourg pour discuter avec les responsables du département des cultes sur l'étendue et la méthode de la mission, ainsi qu'avec la commission parlementaire des institutions et de la réforme constitutionnelle. Il est en effet évident que toute modification à l'égard des pratiques actuelles conclura sur une modification de la Constitution.

Dans un deuxième temps, au cours du premier semestre 2012, il est proposé que les experts se réunissent à Luxembourg pour entendre l'ensemble des forces vives de la nation intéressées à ce débat, d'une part bien entendu les communautés religieuses actuellement conventionnées ou non et d'autre part également toutes les autres tendances, notamment laïques et laïcistes au Luxembourg dont certains ont également saisi récemment la Chambre des Députés d'une pétition sur la séparation de l'Etat et de l'église.

Par la suite il est proposé que les experts, avant de rédiger un rapport final, se réunissent sur base d'une proposition de rapport provisoire de nouveau au Luxembourg à la fois avec les responsables du service des cultes du ministère d'Etat et avec la commission parlementaire.

ANNEXE III : LISTE DES PERSONNES ET ORGANISATIONS AUDITIONNEES

de manière individuelle par les experts entre mai et juillet 2012

1. groupe parlementaire CSV
2. groupe parlementaire LSAP
3. groupe parlementaire DP
4. groupe parlementaire Déi Gréng
5. parti Déi Lénk
6. parti ADR

7. culte catholique
8. culte protestant
9. culte protestant réformé
10. culte juif
11. culte orthodoxe roumain
12. culte orthodoxe serbe
13. culte orthodoxe hellénique
14. culte anglican
15. culte islamique

16. AHA Luxembourg
17. sokrates.lu
18. Liberté de conscience
19. Maisons de la Laïcité

20. Ministères et administrations concernés
 - Etat/Cultes
 - Intérieur
 - Finances
 - Défense (Armée)
 - Justice
 - Culture
 - Enseignement

ANNEXE IV : COMMUNIQUÉ DE PRESSE DU 10.05.2012

Invitation aux organisations non convictionnelles et philosophiques de participer aux travaux du groupe d'experts chargé d'étudier les relations entre l'État et les communautés religieuses

Le groupe d'experts chargé d'étudier les relations entre l'État et les communautés religieuses, voire philosophiques au Luxembourg vient d'entamer ses travaux d'expertise en date du 9 mai 2012. Les experts vont rencontrer jusqu'à la mi-juin 2012, sous la coordination du professeur Francis Messner, notamment les représentants des ministères et administrations ainsi que les partis politiques représentés à la Chambre des députés

Sont également prévus des entretiens avec les représentants des communautés religieuses conventionnées, et celles qui sont en phase de négociation d'une convention. D'autres réunions se tiendront avec les représentants des signataires de la pétition N°307 pour la séparation de l'Église et de l'État, les associations «Liberté de conscience» et AHA (Allianz vun Humanisten, Atheisten an Agnostiker) ainsi que des représentants des maisons de la Laïcité.

Le ministre des Cultes, François Biltgen, lance en outre un appel aux représentants des différentes organisations non convictionnelles et philosophiques intéressées à participer aux travaux du groupe d'experts. Pour faciliter l'organisation de ces échanges, ils sont priés d'adresser une demande écrite **avant la fin du mois de mai 2012** au :

Département des Cultes du ministère d'État

4, rue de la Congrégation

L-2910 Luxembourg

Communiqué par le Département des Cultes du ministère d'État

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION [CS].....	3
Composition du groupe d’experts.....	4
Mission	4
Méthode de travail.....	4
Rapport.....	5
STATUT ET FINANCEMENT DES CULTES EN EUROPE [FM].....	6
I. LES STATUTS DES CULTES EN EUROPE	6
I.A Un socle commun : le respect des droits fondamentaux	8
I.B. Des contenus communs	10
I.C. Les particularités nationales	12
II. LE FINANCEMENT DES CULTES EN EUROPE	17
II.A. Évolutions historiques.....	17
II.B Les systèmes actuels de financement des cultes.....	18
II.C. La justification du financement des cultes.....	21
II.D. Des pratiques émergentes.....	22
LE RÉGIME DES CULTES AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG	24
I. L’HÉRITAGE DE L’HISTOIRE [CS].....	24
I.A. L’ancien Régime	24
I.B. La Révolution française et ses conséquences	25
I.C. La constitution d’un État indépendant	27
I.D. La Constitution du 9 juillet 1848.....	29
I.E. La création d’un diocèse luxembourgeois.....	31
I.F. L’apaisement des relations Église-État.....	32
II. LE PAYSAGE CONVICTIENNEL [CS]	35

III. LE CADRE JURIDIQUE [FM]	39
III.A. Principes constitutionnels	39
III.B. Principes généraux	39
III.C. Les cultes soutenus et organisés par l'État	40
III.D. Enseignement et religion	42
III.E. Assistance spirituelle dans les institutions publiques	43
IV. LE FINANCEMENT PUBLIC [JFH]	44
IV.A. Principales caractéristiques du dispositif	44
IV.B. Diversité des canaux de financement et latitude des pouvoirs publics	45
IV.C. Les traitements des ministres des cultes	47
IV.D. Les interventions en faveur du séminaire	53
IV.E. Les subsides en faveur des cultes	54
IV.F. Autres interventions courantes du Ministère d'État	56
IV.G. Les interventions d'investissement du Ministère d'État	56
IV.H. Les traitements des enseignants de religion	58
IV.I. Les interventions des communes	59
IV.J. Les interventions du Fonds pour les monuments historiques	63
IV.K. Les dispositions fiscales au niveau de l'État	64
IV.L. Les pensions des ministres des cultes	66
IV.M. Les pensions des enseignants de religion	67
IV.N. Frais de fonctionnement	67
IV.O. Interventions en faveur de logements locatifs	68
IV.P. Fêtes religieuses	68
IV.Q. Résumé	69
LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ; SES PRINCIPES DIRECTEURS [CS]	71
I. Le caractère inégalitaire du système actuel	71
II. La rigidité et les lacunes de certains mécanismes et dispositifs	73
III. Les principes directeurs d'une réforme	73
IV. La Réforme de la Constitution	75

HYPOTHÈSES POUR UNE RÉFORME DU RÉGIME DES CULTES.....	78
I. LES MODÈLES FRANÇAIS, ALLEMAND ET ITALIEN	78
I.A. Le système français [FM].....	78
I.B. Les modèles de financement par le recours à l'impôt [JFH]	88
II. ÉVOLUTIONS DU SYSTÈME DANS SON ESPRIT ACTUEL.....	94
II.A. La reconnaissance des communautés culturelles [CS].....	94
II.B. Les implantations locales [FM].....	99
II.C. L'assistance morale et religieuse spécialisée [JFH]	107
II.D. Le financement par des libéralités [JFH]	108
II.E. L'enseignement [FM].....	113
CONCLUSION [CS].....	119



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Centre des technologies de l'information de l'État
Division Imprimés et Fournitures de bureau