

N° 6824³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2015-2016

PROJET DE LOI**portant modification du décret du 30 décembre 1809
concernant les fabriques des églises**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(4.2.2016)

La Commission se compose de: M. Claude HAAGEN, Président-Rapporteur; M. Fränk ARNDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Yves CRUCHTEN, Emile EICHER, Gast GIBERYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 27 mai 2015 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Syndicat des Fabriques d'église de Luxembourg a.s.b.l. (SYFEL) a avisé le projet de loi en date du 15 août 2015.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 10 décembre 2015.

Dans sa réunion du 7 janvier 2016, la commission a désigné M. Claude Haagen comme rapporteur. Dans les réunions des 7 et 14 janvier 2016, elle a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission a adopté le présent rapport le 4 février 2016.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le programme gouvernemental prévoit dans son chapitre relatif aux cultes que:

„Les réalités sociétales requièrent une remise en cause des relations actuelles entre l'Etat et les cultes. Les partis de la coalition gouvernementale affirment le principe du respect de la liberté de pensée, de la neutralité de l'Etat à l'égard de toutes les confessions religieuses ainsi que de l'auto-détermination des citoyens.

Le Gouvernement dénoncera les conventions existantes pour entamer des négociations avec les cultes, lancer une discussion sur leur financement et redéfinir les relations entre les communes et les cultes. La législation relative aux fabriques d'église sera remplacée par une réglementation qui garantira la transparence au niveau du patrimoine et des ressources des Eglises.“

Dans ce contexte, il est rappelé que l'article 22 de la Constitution est à l'origine de ces conventions. Selon cet article, ce ne sont pas les conventions en tant que telles qui doivent être approuvées par la Chambre des Députés, mais „les dispositions qui nécessitent son intervention“:

„**Art. 22.** 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 leurs supérieurs 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.“

Certains aspects de cette relation entre l'Etat et les cultes sont donc réglés par différents textes législatifs. Ainsi, les missions des fabriques d'église et leur relation avec les communes sont réglées par le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

Les membres de la commission appartenant au groupe parlementaire chrétien-social ne partagent pas l'interprétation faite de l'article 22 de la Constitution et soulignent que les trois conventions signées entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Eglise catholique du Luxembourg stipulent qu'elles seront approuvées par la Chambre des Députés conformément à l'actuel article 22 de la Constitution. Pour cette raison, le groupe parlementaire CSV voit un problème juridique à adopter le présent projet de loi préalablement à l'approbation de ces conventions par la Chambre des Députés.

Le projet de loi fait suite aux engagements et aux négociations récentes entre le Gouvernement et les cultes en général, et l'Eglise catholique en particulier. Il a pour objet de libérer, à court terme, les communes d'une partie de leurs charges relatives au culte catholique. Un acte législatif similaire qui concernerait les autres cultes ne s'impose pas puisque ce type d'obligations pour les communes n'existe que pour le culte catholique.

A plus long terme, il est également projeté de créer par la voie législative et au plus tard au 1^{er} avril 2017, un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique, objet qui ne fait cependant pas partie du présent projet de loi. Ce Fonds reprendra les charges et les fonctions actuellement assumées par les fabriques des églises et veillera à l'avenir, à lui seul, à la conservation et à l'entretien des édifices appartenant et affectés au culte catholique.

En attendant la création de ce Fonds, le projet de loi vise à modifier le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

Alors que la section II du décret traite globalement des charges des fabriques des églises, l'article 37 énumère leurs charges en général qui sont:

- „1^o De fournir aux frais nécessaires du culte, à savoir; les ornements, les vases sacrés, le linge, le luminaire, le pain, le vin, l'encens, le paiement des vicaires, des sacristains, chantres, organistes, sonneurs, suisses, bedeaux et autres employés au service de l'église, selon la convenance et les besoins des lieux;
- 2^o De payer l'honoraire des prédicateurs de l'avent, du carême et autres solennités;
- 3^o De pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église;
- 4^o De veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières¹; et, en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions, ainsi que le tout est réglé au paragraphe III.“

Les paragraphes suivants détaillent les charges des fabriques en matière de l'établissement et du paiement des vicaires, ainsi que celles relatives aux réparations des bâtiments.

L'article 92 du décret en question énumère, quant à lui, les charges des communes relatives au culte, à savoir:

- „1^o De suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37;
- 2^o 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^o De fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte“.

Le présent projet de loi entend, principalement, abroger les points 1^o et 2^o de l'article 92 du décret précité. Ceci induit l'abrogation de l'article 44 et la modification ponctuelle des articles 1^{er}, 36 et 39 du décret.

Cette modification libérera donc les communes de l'obligation d'équilibrer le budget des fabriques des églises lorsque le solde de celui-ci est négatif et de l'obligation de fournir un logement au curé. Les modifications prévues par le projet de loi n'entraînent pourtant pas une interdiction pour les communes d'allouer un subside volontaire à leur fabrique d'église si cela leur paraît justifié.

¹ L'obligation de l'entretien des cimetières a été transférée aux communes par la loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles.

En attendant la mise en place du Fonds qui devra se charger de l'entretien et de la conservation des édifices religieux affectés au culte catholique, il convient cependant de maintenir, d'ici-là, pour des raisons de gestion „en bon père de famille“, l'obligation des communes de fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte, comme le dispose actuellement le point 3° de l'article 92 du décret.

Les articles 93 à 103 décrivent les conditions de forme à respecter quant aux décisions à prendre en relation avec les charges des communes relatives au culte, dont notamment celles relatives aux grosses réparations.

Comme les communes devront, dans une phase transitoire, continuer à subvenir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte (point 3° de l'article 92), mais ne devront plus supporter les charges énumérées aux points 1° et 2° de cet article qui seront supprimés, il convient d'abroger également les articles 93, 96, 97 et 99 qui s'y réfèrent.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans ses considérations générales, le Conseil d'Etat rappelle tout d'abord que le décret du 30 décembre 1809 que le projet de loi vise à modifier constitue un acte du pouvoir législatif français de l'époque, et fait depuis lors partie de l'ordonnancement juridique luxembourgeois. La compétence pour le modifier revient donc au législateur luxembourgeois. Le Conseil d'Etat décrit brièvement les missions et le statut des fabriques des églises qui ont été qualifiées d'établissements publics par la jurisprudence du Comité du contentieux du Conseil d'Etat.

Il s'interroge sur l'impact des mesures en projet sur les budgets des communes et sur ceux des fabriques. Il estime qu'il aurait été utile de disposer de données chiffrées quant aux économies escomptées pour les communes. A défaut, le Conseil d'Etat ne se voit pas en mesure d'apprécier la portée et les incidences financières du projet de loi.

Il note que les modifications au régime juridique des fabriques des églises, initiées par le présent projet de loi, se conçoivent comme une étape transitoire vers leur suppression et leur remplacement. Dans ce contexte, il s'interroge sur la nécessité de cette étape intérimaire, où l'on risque selon lui d'exposer à des difficultés financières des établissements créés par le législateur, et dont l'équilibre budgétaire est actuellement assuré par les mécanismes prévus par la loi. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne serait pas plus judicieux de régler la problématique visée par le projet de loi sous rubrique dans le cadre plus général du remplacement des fabriques des églises par le Fonds à créer.

Il prend note que la réalisation par étapes de la réforme et les modifications projetées sont le fruit d'une „Convention entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Eglise catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises“, signée le 26 janvier 2015 par le Gouvernement, représenté par le ministre de l'Intérieur, et l'Archevêché de Luxembourg, représenté par l'archevêque.

Les deux articles ne suscitent pas d'observation quant au fond de la part du Conseil d'Etat.

*

IV. AVIS DU SYFEL

Le Syndicat des Fabriques d'église de Luxembourg a.s.b.l. (SYFEL) a avisé le projet de loi en date du 15 août 2015. Dans son introduction, le SYFEL explique qu'il regroupe et représente 260 des 285 fabriques d'église du Luxembourg, dont il se fait le porte-parole. Le SYFEL et ses membres s'opposent fermement au projet de loi et „plaide(nt) non pour une abrogation partielle (ou une abolition future), mais pour une modernisation de la législation sur les fabriques d'église“, qui maintient les fabriques d'église dans leur rôle de gérer les lieux de culte.

Il regrette que les fabriques d'église n'aient pas été consultées lors de l'élaboration du projet de loi, et que le SYFEL n'ait pas été inclus en tant que représentant des fabriques d'église dans le cadre des discussions de réforme des relations Etat – cultes.

En premier lieu, le SYFEL est d'avis que la convention qui a été signée le 26 janvier 2015 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Eglise catholique ne pourra entrer en vigueur, pour autant

que les lois approuvant les conventions antérieures qui concernent le régime des traitements des ministres des cultes² et l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire³, ne soient pas abrogées.

Le SYFEL remet aussi en question l'utilité du projet de loi qui modifie la relation entre les communes et les fabriques d'église au vu de l'intention du législateur d'abolir celles-ci à partir du 1^{er} janvier 2017.

Selon l'interprétation du SYFEL, les communes ne seront dorénavant pas seulement libérées de „l'obligation prévue à l'art. 92 point 1^o) du décret de suppléer à l'insuffisance de la fabrique, pour les charges portées à l'art. 37 du décret“, mais il leur serait interdit *de facto* „de financer, de quelque façon que ce soit, volontairement ou obligatoirement, les fabriques d'église, sous réserve de „grosses réparations“ aux églises“.

Le SYFEL n'accepte pas que les communes n'interviennent plus à l'avenir pour équilibrer le budget des fabriques d'église en cas de besoin et il met en avant plusieurs arguments pour étayer sa position. Tout d'abord, il insiste sur le statut spécial des églises, en expliquant que „toute église catholique, affectée au culte et à quelque propriétaire qu'elle appartienne, fait partie du domaine public *in specie* au domaine public communal.“ Il admet que le droit luxembourgeois ne donne pas de définition légale de la domanialité publique, mais en faisant référence à la jurisprudence belge et française, il estime qu'une obligation pour les communes de soutenir financièrement les fabriques d'église dans leur mission de gérer des édifices faisant partie du domaine public est inhérente à cette notion.

Un argument similaire sous-tend sa revendication de maintenir les presbytères. Il souligne que „le presbytère tout comme l'église est inaliénable et insaisissable car légalement affecté au culte. De plus le presbytère attaché à l'église en service fait partie comme l'église du domaine public communal“.

Le SYFEL fait encore remarquer qu'il existe plusieurs cas de figure concernant la propriété des églises et que les fabriques d'église ne sont pas seulement obligées d'assurer l'entretien des églises dont ils sont propriétaires, mais de toutes les églises en service. Il estime que certaines communes qui sont propriétaires d'une église „deviendront profiteuses voire auront un rôle parasitaire pour l'entretien de leur immeuble par rapport à leurs fabriques“.

Aux yeux du SYFEL, une responsabilité des communes vis-à-vis des fabriques d'église découle par ailleurs du statut spécifique de celles-ci, qu'il désigne par le terme „établissement public de culte“, tout en précisant qu'il ne s'agirait pas d'un établissement public communal. Il insiste que „L'Etat a une obligation de diligence et de sollicitude par rapport à une personne morale de droit public et ne saurait réduire ses recettes financières de telle sorte que cette entité ne peut plus faire face à ses dépenses courantes, résultant de ses obligations légales, et sera ainsi empêchée d'exercer correctement sa mission légale.“. Or, le SYFEL craint que le projet de loi sous rubrique déséquilibre les finances d'un certain nombre de fabriques qui se verront dans l'impossibilité de couvrir leurs frais.

Il regrette encore que le projet de loi ne comprenne pas de commentaire sur les implications financières pour les entités concernées. Il réfute la critique selon laquelle le financement des fabriques d'église serait non transparent et juge que les chiffres officiels avancés par les pouvoirs publics quant à l'intervention communale relèvent „de la pure fantaisie d'un ministre“. A d'autres endroits, il qualifie les mêmes chiffres de „non vérifiables“ et d'„inexactes“ et regrette qu'il „n'existe aucun chiffre fiable et vérifiable“. Le SYFEL estime par ailleurs que les frais des communes sont très réduits par rapport au culte et que les fabriques prennent beaucoup à leur propre charge.

*

2 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.

3 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, concernant l'organisation de l'enseignement religieux dans l'enseignement primaire.

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation préliminaire

Pour des raisons d'ordre légistique, le Conseil d'Etat propose un nouveau libellé pour le projet de loi dans son entièreté que la commission reprend. Il rend en particulier attentif au fait qu'une modification de plusieurs articles d'un même texte qui ne se suivent pas, de même qu'une modification ponctuelle d'articles qui se suivent nécessitent un article distinct par article à modifier. Le commentaire des articles se réfère à la structure du texte déposé.

Article 1^{er} initial

Cet article modifie les articles 1^{er}, 36, 39 et 92 du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, afin d'abolir l'obligation des communes de suppléer au déficit budgétaire des fabriques des églises et l'obligation de fournir au curé ou au desservant un presbytère ou un logement ou une indemnité pécuniaire.

Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, le Conseil d'Etat propose un autre libellé pour la modification de l'article 92 du décret précité du 30 décembre 1809 que la commission adopte.

Article 2 initial

Cet article supprime les articles du décret précité du 30 décembre 1809 devenant superfétatoires par la suppression à l'article 1^{er}, point 4 du projet de loi des points 1 et 2 de l'article 92 du même décret.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose majoritairement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

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

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

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

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

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

„**Art. 92.** Les communes fournissent aux grosses réparations aux édifices consacrés au culte.“

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

Luxembourg, le 4 février 2016

Le Président-Rapporteur,
Claude HAAGEN

