

N° 6824<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

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

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS**

(3.2.2016)

Par dépêche du 4 mai 2015, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question, qui s'inscrit dans la politique concernant les relations entre l'Etat et les communautés religieuses annoncée par le gouvernement dans sa déclaration du 10 décembre 2013, se propose de „libérer, à court terme, les communes d'une partie de leurs charges relativement au culte catholique“. Selon l'exposé des motifs, il est également projeté, à plus long terme, „de créer par la voie législative et au plus tard au 1<sup>er</sup> avril 2017, un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique“. Au regard de ces affirmations et au regard des conventions signées en date du 26 janvier 2015 entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et les communautés religieuses établies au Luxembourg, entre autres avec l'Eglise catholique (conventions dont les projets de lois d'approbation n<sup>os</sup> 6869 à 6874 ont été déposés à la Chambre des députés en date du 9 septembre 2015), il aurait été préférable de soumettre aux instances législatives un projet de loi régissant d'une manière cohérente l'ensemble de la matière au lieu d'une réformette dont il est difficile de saisir les tenants et les aboutissants et qui risque de créer des situations d'insécurité juridique. Le projet de loi sous avis se limite en effet à exempter les communes de certaines charges liées aux fabriques des églises ou, en d'autres termes, à enlever à ces dernières une partie des recettes auxquelles elles avaient droit en vertu d'un décret du 30 décembre 1809.

Par ailleurs, il aurait été d'un grand intérêt de se pencher sur le statut que l'Etat entend réserver aux cultes reconnus au Luxembourg et sur les principes qui, pour l'avenir, doivent régir les relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

Un rapport publié en octobre 2012 énonce les principes qui pourraient régir les relations futures entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg<sup>1</sup>. La Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à rappeler brièvement ces principes:

- a) liberté individuelle et autonomie collective: le droit de chaque citoyen à la liberté de conscience et de religion et au libre exercice des cultes dans le respect de l'ordre public. Cette liberté comporte également le libre choix pour les parents en matière d'éducation philosophique et religieuse de leurs enfants. Pour les auteurs du rapport précité, „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“. L'application de ces principes devrait amener les responsables politiques à réfléchir sur la façon dont il convient d'organiser à l'avenir les missions confiées jusqu'à présent aux fabriques des églises;

<sup>1</sup> pages 73 et 74 du 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; Ministère d'Etat, Département des cultes

- b) égalité et non-discrimination: l'Etat, garant du droit fondamental de l'égalité devant la loi, est tenu de traiter toutes les communautés religieuses sur un pied d'égalité en matière d'aides financières publiques, à condition qu'elles respectent les modalités d'octroi;
- c) neutralité et impartialité de l'Etat: l'Etat ne peut favoriser aucune communauté religieuse au détriment d'une autre;
- d) transparence: les aides accordées aux communautés religieuses par les pouvoirs publics doivent l'être dans le respect de critères définis légalement;
- e) promotion du respect et de la tolérance: l'Etat doit veiller à ce que les relations entre les communautés religieuses se développent dans le respect mutuel en suivant le principe de la tolérance de l'un à l'égard de l'autre;
- f) intérêt de la collectivité: les aides financières accordées à des communautés religieuses peuvent légitimement s'orienter selon des critères d'intérêt public et de cohésion sociale. Les auteurs du rapport ont cité à cet égard l'importance des structures religieuses „dans le contexte luxembourgeois de forte immigration“, alors que ces structures „fournissent l'un des cadres qui permettent aux nouveaux arrivés de s'intégrer dans la société qui les accueille“.

Tous ces principes semblent guider les responsables des grands partis politiques luxembourgeois et ils ont été repris, dans une certaine mesure, par les dispositions de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (document parlementaire n° 6030<sup>15</sup>, articles 14, 24 et 144 nouveaux). La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec l'orientation générale de ces principes.

L'inscription du principe de la séparation entre l'Etat et les religions à l'article 114 nouveau de la proposition de révision constitutionnelle n'exclut pas que l'Etat établisse des normes constitutionnelles et légales en vue de déterminer les relations entre l'Etat et les communautés religieuses.

En ce qui concerne plus particulièrement les fabriques des églises, matière qui est donc réglée par un décret du 30 décembre 1809, il ressort de l'exposé des motifs annexé au projet de loi sous avis, et comme déjà évoqué ci-avant, qu'„il est également projeté de créer par la voie législative et au plus tard au 1<sup>er</sup> avril 2017, un Fonds de la gestion des édifices religieux du culte catholique (qui) reprendra les charges et les fonctions actuellement assumées par les fabriques des églises (...)“.

Or, il se pose à cet égard la question fondamentale de savoir qui assumera les charges des édifices religieux entre la date de la mise en vigueur des dispositions prévues par le projet de loi sous avis – qui décharge les communes d'une partie de leurs obligations envers le culte catholique – et la date de la reprise de ces obligations par le Fonds qui sera institué. Par le texte sous avis, il est créé un vide juridique ayant pour conséquence de laisser les fabriques des églises, qualifiées d'établissements publics par l'ancien Comité du contentieux du Conseil d'Etat, sans moyens financiers adéquats pour pouvoir exécuter leurs missions. La Chambre se demande pourquoi le gouvernement veut procéder maintenant en toute hâte à une modification du décret précité du 30 décembre 1809, alors que l'ensemble de la matière doit donc de toute façon être réglé par une nouvelle loi avant le 1<sup>er</sup> avril 2017.

Par ailleurs, si les communes sont déchargées de subvenir aux déficits des fabriques des églises, est-il nécessaire, voire légitime, de maintenir la présence du maire de la commune au sein du conseil de la fabrique d'église, ce qui est prévu à l'article 4 dudit décret?

Enfin, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les auteurs du projet de loi ne fournissent aucune précision quant aux incidences financières des mesures proposées sur la situation patrimoniale des fabriques des églises.

\*

## EXAMEN DU TEXTE

La Chambre fait tout d'abord remarquer qu'en application des règles de légistique formelle, il faut prévoir un article distinct pour chacun des articles du décret du 30 décembre 1809 qui sera modifié par la future loi.

Le point 1) de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi prévoit de supprimer à l'article 1<sup>er</sup> du décret en question (qui fixe les missions des fabriques des églises) les termes „les sommes supplémentaires fournies par les communes“. Cette modification n'appelle pas d'autres observations de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics que celles déjà reprises ci-avant. En effet, elle ne porte pas atteinte

au droit des communes de subventionner les activités des communautés religieuses et philosophiques au même titre qu'elles peuvent soutenir financièrement des activités d'ordre culturel, social ou sportif.

Le point 2) prévoit de supprimer le point 11 de l'article 36 du décret précité. Cet article, qui énumère les revenus des fabriques des églises, prévoit audit point 11 un „*supplément donné par la commune, le cas échéant*“. La suppression de cette disposition n'appelle pas de commentaires particuliers. Toutefois, à la lecture de l'article 36, la Chambre constate que, parmi les autres recettes des fabriques des églises, plusieurs catégories de revenus, notamment celles prévues aux points 1 et 10, sont de nos jours dépassées. D'autres recettes, tel le „*produit spontané des terrains servant de cimetières*“, ne sont plus compatibles avec la législation actuelle concernant les cimetières. Il s'ensuit que l'article 36 aurait dû être modifié d'une façon plus conséquente par le projet de loi sous avis.

Le point 3) supprime, à l'article 39 du décret du 30 décembre 1809, la référence à l'obligation pour les communes de suppléer à l'insuffisance des revenus des fabriques. En réexaminant le texte dudit article, amputé du bout de phrase qu'il est proposé d'abolir, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si la disposition ainsi tronquée garde du sens. L'article 39 renvoie en effet à l'article 49 qui, lui, renvoie au chapitre IV intitulé „*Des charges des communes relativement au culte*“. Or, audit chapitre IV, toutes les dispositions relatives à la prise en charge des dépenses courantes des fabriques des églises – à savoir l'article 92, points 1 et 2 ainsi que les articles 93, 96, 97 et 99 – seront abrogées. Comme déjà évoqué ci-avant, la Chambre rappelle que les insécurités juridiques qui risquent de se dégager des modifications prévues par le projet devraient amener ses auteurs à le reprendre sur le métier afin de présenter un texte moderne et cohérent, réglant l'ensemble des dispositions relatives aux fabriques des églises.

Le point 4) modifie l'article 92 du décret en y supprimant les obligations pour les communes „*de suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique*“ et „*de fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement (...)*“.

Quant à cette dernière obligation, elle ne résulte pas seulement du décret de 1809, mais elle est actuellement encore prévue à l'article 7, alinéa 2, 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, telle qu'approuvée par la loi du 10 juillet 1998 (texte que le projet de loi n° 6869 prévoit d'abroger).

Il y a également lieu de relever que le décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples autorise les communes où le culte protestant est exercé concurremment avec le culte catholique à procurer aux ministres du culte protestant un logement et un jardin.

Il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics que l'octroi d'un logement aux ministres du culte catholique a toujours été considéré comme un élément de leur rémunération. La suppression de l'obligation pour les communes de pourvoir à ce logement reviendrait donc à priver ceux-ci d'une partie de leur traitement, ce que la Chambre ne saurait accepter.

Compte tenu des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics, tout en constatant la nécessité d'une réforme du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, ne peut pas marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 3 février 2016.

*Le Directeur,*  
G. MULLER

*Le Président,*  
R. WOLFF

