

La réforme de l'organisation paroissiale au Luxembourg

Francis Messner



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rdr/891>

DOI : [10.4000/rdr.891](https://doi.org/10.4000/rdr.891)

ISSN : 2534-7462

Éditeur

Presses universitaires de Strasbourg

Édition imprimée

Date de publication : 3 mai 2017

Pagination : 177-185

ISBN : 978-2-86820-973-3

ISSN : 2493-8637

Référence électronique

Francis Messner, « La réforme de l'organisation paroissiale au Luxembourg », *Revue du droit des religions* [En ligne], 3 | 2017, mis en ligne le 03 février 2020, consulté le 23 novembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/rdr/891> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rdr.891>



La *revue du droit des religions* est mise à disposition selon les termes de la Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International - CC BY-NC 4.0.

LA RÉFORME DE L'ORGANISATION PAROISSIALE AU LUXEMBOURG

Francis MESSNER

Université de Strasbourg / CNRS, Droit, Religion, Entreprise et Société (DRES)

La réforme des cultes initiée par le gouvernement du Grand-duché de Luxembourg en 2015 comprend trois grands volets : la rémunération des ministres des cultes conventionnés par l'État, l'enseignement religieux dans les écoles publiques et enfin la réforme des paroisses catholiques¹. Cette contribution se concentre sur la réforme de l'organisation paroissiale qui met fin à l'étroite collaboration entre les communes et les paroisses qui prévalait jusqu'à présent pour la gestion du temporel du culte catholique.

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE L'ORGANISATION PAROISSIALE

Les fabriques d'église créées pour gérer le temporel des diocèses de 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. Le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, pris en application de cette loi, détaille les règles d'organisation et de fonctionnement de ces établissements qui seront qualifiés d'établissements publics à la fin du XIX^e siècle. Le décret de 1809 (si l'on excepte le chapitre V de ce texte)

1. V. notre précédente chronique : « La réforme des cultes au Grand-duché de Luxembourg en 2015 », *Revue du droit des religions*, n° 1/mai 2016, p. 161-166.

traite de l'entretien et de la conservation des temples (églises paroissiales), de l'administration des aumônes et des biens, rentes et perceptions autorisés par les lois et règlements, des sommes supplémentaires fournies par les communes, des fonds affectés à l'exercice du culte et de l'obligation d'assurer cet exercice ainsi que du maintien de la dignité du culte 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 seule compétence du curé sous l'autorité de l'évêque diocésain.

UN CADRE JURIDIQUE INADAPTÉ

Contrairement à la loi du 18 germinal an X, le décret du 30 décembre 1809 n'avait jamais été réformé dans le Grand-duché de Luxembourg avant 2016. Ce texte du début du XIX^e siècle comporte un chapitre V relatif aux édifices diocésains (palais épiscopal, cathédrale, séminaire) dont les dispositions ne sont plus appliquées. Il 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 par exemple que les conseillers des conseils de fabrique sont choisis parmi par les notables qui, de surcroît, étaient traditionnellement des hommes. Le terme de notable n'existe plus en droit luxembourgeois et l'intitulé de « marguilliers » est devenu 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, ce qui est le cas du maire de la commune, est également connotée historiquement et renvoie à une société homogène du point de vue de l'affiliation religieuse. De plus, les maires des communes autres que celles du siège curial ne sont pas représentés lorsque la paroisse englobe plusieurs communes. Enfin, la constitution du conseil de fabrique et son renouvellement ne répondent pas à un fonctionnement démocratique. Nommés par les autorités religieuses et par les autorités publiques lors de leur création, les membres des conseils sont par la suite renouvelés par cooptation. Ces dysfonctionnements, qui pourraient être corrigés, sont 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. En effet, les dispositions du décret de 1809 n'ont pas été étendues aux autres communautés religieuses reconnues.

La fabrique est chargée, aux termes de l'article 37 du décret du 30 décembre 1809, de couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement de la paroisse. Ces dépenses comprennent les frais nécessaires à la célébration des cultes, les salaires et les charges du personnel employé par l'établissement, à l'exclusion des ministres du culte, les travaux d'embellissement, l'entretien, les 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 affectés aux fabriques, des quêtes, des oblations et des honoraires (art. 36). En application de l'article 92, les communes interviennent en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique pour les charges portées à l'article 37. Les communes luxembourgeoises prennent traditionnellement en charge non seulement l'entretien des édifices affectés au culte catholique et au logement des ministres du culte, mais également les frais de chauffage et d'électricité, sans avoir recours au principe de subsidiarité. Enfin, il semblerait qu'une partie des 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. Cette dispersion du patrimoine fait obstacle à une mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité, puisque les biens paroissiaux ne sont pas propriétés 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 par le poids social de l'Église catholique.

UNE RÉFORME RADICALE PRÉVUE PAR LA CONVENTION DE 2015

La convention entre l'État du Grand-duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg relative à la nouvelle organisation des fabriques d'église signée le 26 janvier 2015 stipule que les fabriques d'église seront supprimées et remplacées par un Fonds de gestion des édifices religieux du culte catholique appelé le « Fonds », créé par voie législative. Le Fonds a pour objectif « de fournir aux frais nécessaires du culte ». Il sera administré par un conseil dont les membres seront nommés par l'archevêque de Luxembourg. Le Fonds qui pourra recueillir des dons et des legs sera destinataire des avoirs de l'ensemble des fabriques d'église luxembourgeoises et prendra en charge la totalité du temporel du culte local. Les dépenses seront financées par les revenus du patrimoine transféré au Fonds par les fabriques et par

la générosité des fidèles. Le cofinancement par les communes est prohibé par la convention. Le Fonds exercera un droit de propriété sur les édifices culturels transférés par les communes dont il ne pourra modifier l'affectation culturelle, sauf à engager une procédure de désacralisation. Dans ce cas, un droit d'acquisition préférentiel au prix d'achat d'un euro est conféré à la commune, sinon à l'État. Les édifices qui au terme de la procédure ne seront pas transférés au Fonds seront la propriété de la commune du territoire d'implantation. Le culte catholique s'engage à les désacraliser. Le Fonds aura un droit de préemption sur le mobilier placé dans ces édifices pour le prix d'un euro. Un régime spécial sera toutefois dégagé pour la cathédrale Notre-Dame et la basilique d'Echternach connue pour sa procession dansante.

UNE PREMIÈRE MODIFICATION LÉGISLATIVE : L'INTERDICTION POUR LES COMMUNES DE FINANCER LES FABRIQUES

Une modification du décret de 1809 a constitué une première étape dans l'application de la convention précitée de 2015. Une loi du 17 mars 2016² interdit ainsi aux communes de verser des subventions obligatoires et volontaires aux fabriques³. L'obligation des communes par rapport aux fabriques se limite à pourvoir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte conformément à l'article 92 du décret de 1809. Les fabriques sont désormais en charge de la totalité du financement des frais de culte, de la mise à disposition d'un logement pour le curé et de l'entretien de ce logement. Cette obligation est assortie d'une interdiction pour les communes de participer à leur cofinancement. Cette première évolution du statut des fabriques illustre la volonté du gouvernement luxembourgeois d'éviter toute imbrication entre les institutions religieuses et l'administration des communes.

LE PROJET DE LOI DE MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION DE 2015

Le projet de loi n° 7037 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens du culte catholique constitue la troisième étape de la réforme de la gestion des biens paroissiaux catholiques. Ce texte abroge l'article 76 de la

2. Loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

3. Les articles 1^{er}, 39 et 92 du décret de 1809 sont modifiés et les articles 36 § 11, 44, 93, 96, 97 et 99 sont abrogés.

loi du 18 germinal an X qui institue les fabriques, le décret du 5 mai 1806 s'appliquant au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples et le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises à l'exception de son article 113⁴ (art. 21). Il entraîne la dissolution des fabriques (art. 10).

LE FONDS DE GESTION DES ÉDIFICES RELIGIEUX ET AUTRES BIENS RELEVANT DU CULTE CATHOLIQUE

Conformément aux dispositions prévues par la convention de 2015, les 274 fabriques d'église sont remplacées par un « Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique » qui gèrera les besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique. Le Fonds qualifié d'organisme *sui generis* de droit privé⁵ a un statut de fondation d'utilité publique⁶ et est placé sous la tutelle de l'archevêché (art. 1^{er}). Il reprend l'universalité du patrimoine des fabriques. Il assurera en tant que propriétaire la gestion des biens meubles et immeubles ayant relevé des fabriques ainsi que des biens acquis postérieurement à la dissolution de ces dernières. Il répondra de leurs dettes et charges. Il pourvoira aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique, et notamment à la préservation des édifices cultuels dont il est propriétaire, à l'exception de la rémunération des membres du clergé. Les biens des cures, c'est-à-dire des menses curiales⁷ représentant les intérêts des curés et desservants successifs feront également partie du patrimoine du Fonds (art. 2). Toutes les mutations immobilières en faveur du Fonds dans l'intérêt de l'exercice du culte bénéficieront d'exonérations fiscales (art. 3). Le Fonds est également exempt de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial, communal et de l'impôt sur la fortune (art. 9).

4. La possibilité de faire des dons, legs et fondations au profit de la cathédrale et du séminaire est maintenue, mais dans le cadre du Fonds.

5. Le statut juridique du Fonds de gestion des édifices religieux et des autres biens relevant du culte catholique a été aménagé à partir de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et fondations. Au Luxembourg, les fondations, dont la gestion incombe à un conseil d'administration, sont placées sous la surveillance du ministre de la Justice, alors que les statuts du Fonds, ses opérations immobilières, les comptes et les budgets sont soumis à l'approbation de l'archevêché.

6. Les fondations doivent poursuivre une œuvre ayant un caractère philanthropique, social, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, sportif ou touristique selon la loi du 21 avril 1928.

7. Décret impérial du 6 novembre 1813, art. 1^{er}. Les biens des cures au Luxembourg comprennent 170 parcelles d'une superficie de 83,40 hectares.

Le Fonds est placé sous l'autorité de l'archevêché qui détermine son organisation et son fonctionnement. Il est géré par un conseil d'administration dont les membres sont nommés par l'archevêché qui doit approuver les statuts du Fonds (art. 5). Les responsables du Fonds soumettront pour approbation à l'archevêché les comptes du Fonds et le rapport du réviseur relatifs à l'exercice écoulé ainsi que le budget à établir pour l'exercice comptable à venir. Le cofinancement des activités du Fonds par les communes est exclu par la loi (art. 7). Les presbytères ne sont plus affectés au logement des ministres du culte catholique (curés et desservants). Ces propriétés des fabriques et, à partir de la date d'application de la loi sur les fabriques, du Fonds sont entretenus par lui et peuvent être mis à la disposition des curés et desservants.

LA PROPRIÉTÉ DES ÉDIFICES DU CULTE

Le chapitre 3 du projet de loi s'applique à la question délicate du statut des édifices du culte catholique. Il importait peu jusqu'à présent de savoir à qui appartenaient les édifices affectés à l'exercice du culte, puisque le financement de leur entretien était assuré conformément au décret de 1809 soit par les fabriques, soit par les communes. Or ces dernières sont désormais interdites de subventionnement, alors que le Fonds est tenu d'entretenir les églises dont il est le propriétaire. Une clarification s'impose donc.

La propriété des églises résulte soit des titres de propriété soit des conventions conclues entre les fabriques d'église et les communes, en principe avant le 1^{er} janvier 2017. Les églises dont la propriété n'a pas été établie avant cette date et qui servent à l'exercice public du culte catholique appartiennent de plein droit au Fonds. Par contre, les églises désaffectées dont la propriété est incertaine appartiennent de plein droit à la commune concernée, sauf si le Fonds produit un titre de propriété dans les dix ans suivant l'entrée en vigueur de la loi (art. 11).

La convention entre l'État du Grand-duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg relative à la nouvelle organisation des fabriques d'église du 26 janvier 2015 fixe les modalités selon lesquelles « sont déterminés les édifices religieux qui continuent à être utilisés pour l'exercice du culte catholique et comment seront établis les droits de propriété afférents ». Le gouvernement souhaite mettre fin au flou relatif au titre de propriété de certains édifices culturels et instaurer une procédure facilitant la désaffectation des édifices qui ne sont plus nécessaires au bon fonctionnement du culte

catholique. À cette fin, et conformément à l'alinéa 3 de l'article premier de la convention de 2015 :

« Les communes et l'ensemble des fabriques des églises situées sur le territoire d'une même commune entameront dès la signature de la présente et devant aboutir jusqu'au 1^{er} janvier 2017 au plus tard des négociations [...] afin d'identifier les édifices à affecter au culte catholique. En cas d'accord entre les communes et les fabriques des églises concernées, les édifices ainsi déterminés seront transférés par la voie législative soit à la commune, soit au Fonds. En cas de désaccord, le législateur tranchera, l'Archevêché étant entendu en son avis. »

Le projet de loi portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens du culte catholique fixe la procédure à suivre. Les églises propriété des communes et affectées au culte sont désaffectées par l'autorité religieuse lorsque le Fonds renonce à leur utilisation culturelle. Mais les communes peuvent également demander la désaffectation d'églises servant à l'exercice du culte, et cela en dépit de la volonté de l'autorité religieuse de maintenir l'affectation. Dans ce cas, à défaut d'un accord de l'archevêché, le Fonds est tenu d'acquérir l'édifice à un prix correspondant à la part non amortie des dépenses d'investissement effectuées par la commune sur une période donnée. Si le Fonds omet de l'acquérir, l'archevêché est tenu de procéder à la désaffectation. Le Fonds cède aux communes concernées pour le prix d'un euro les édifices religieux désaffectés, sauf si les communes ou l'État déclarent renoncer à l'acquisition. Le Fonds est cependant autorisé à conserver le mobilier à l'exception des cloches, des orgues et des autres objets fixés à demeure (art. 13 et 14).

Les édifices religieux propriété de la commune et qui sont affectés à l'exercice du culte peuvent être cédés au Fonds à titre gratuit ou onéreux. Ils peuvent également être mis à disposition du Fonds sur la base d'une indemnité se situant entre 1 000 et 2 500 euros annuels par le biais d'une convention signée avec la commune pour un terme de 5 à 9 ans. Dans ce cas, l'intervention du Fonds se limite aux frais de fonctionnement et d'entretien courant (art. 15).

La conservation, l'entretien constructif et la remise en état des édifices culturels affectés et désaffectés sont assurés par le propriétaire. Dans tous les cas, la dignité des lieux doit être respectée (art. 16).

Le gouvernement est cependant autorisé à contribuer aux frais de conservation, d'entretien constructif et de remise en état de la cathédrale de Luxembourg et de la basilique d'Echternach (art. 19).

L'archidiocèse du Luxembourg est actuellement organisé dans le cadre de 274 paroisses regroupées dans 57 unités pastorales. L'archevêché envisage de créer une centaine de paroisses qui se subsisteront aux paroisses « concordataires » existantes. Le vicariat général de l'archidiocèse a indiqué que chaque nouvelle paroisse comportant 10 000 habitants devra disposer au moins d'une église « qui n'est pas menacée de désaffectation. » Dans les zones rurales où les circonscriptions sont plus étendues, le vicariat général revendique au moins deux édifices⁸. Ces églises devront être propriété du Fonds ou être inscrites sur une liste des édifices protégés.

CONCLUSION

Le régime français des cultes reconnus conservé par le Grand-duché de Luxembourg à l'occasion de son indépendance se caractérise par l'intégration du régime des cultes dans l'organisation étatique. Les religions reconnues sont financées et administrées par les pouvoirs publics. Au niveau local, cette architecture se vérifie notamment par l'obligation faite aux communes d'équilibrer les budgets des établissements culturels lorsqu'ils sont déficitaires : le culte est un service public dont la continuité ne saurait être interrompue pour des raisons financières.

Le projet de loi sur les fabriques du Luxembourg met fin à ce système en instaurant une stricte séparation entre les paroisses et les communes. Ces dernières sont notamment interdites de financement culturel. Cette législation est plus sévère, du moins à cet égard, que la loi française de séparation de 1905 qui autorise le subventionnement public de l'entretien des édifices affectés à l'exercice public du culte propriété des communes et également des associations culturelles. Ce sont les pouvoirs publics qui dictent à l'Église catholique les éléments de la nouvelle organisation, en instaurant une fondation chargée de recueillir l'ensemble des biens des fabriques supprimées et en mettant en place une procédure visant à faire le tri entre les bâtiments culturels nécessaires à l'exercice du culte et les édifices susceptibles d'être désacralisés pour une utilisation culturelle. Cette évolution résulte certes d'une sécularisation croissante de la société et de l'accent mis sur la neutralité de l'État en matière religieuse. Elle s'impose également comme l'illustration de l'incapacité pour

8. Lettre du 16 août 2016 du vicaire général Leo Wagener de l'archidiocèse du Luxembourg aux curés et aux présidents des conseils de fabrique.

le diocèse d'anticiper la réforme aux fins de proposer un cadre juridique adapté et de la volonté des pouvoirs publics d'accentuer la séparation sans prendre sérieusement en compte, au niveau local, le principe de coopération entre les communes et les religions, le tout sur fond de crise économique.