

Audience publique du 9 juin 2020

Le tribunal de paix de et à Luxembourg, siégeant en matière de bail à loyer a rendu le jugement qui suit dans la cause

e n t r e

I :

le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, personne morale de droit public, établie et ayant son siège social à L- 2339 Luxembourg, 2, rue Chr. Plantin, inscrit au registre de commerce et des sociétés sous la dénomination établissement public et sous le numéro J62, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie demanderesse

comparant par la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN, établie et ayant son siège social à L- 1340 Luxembourg, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 209469, inscrite à la liste V du Tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Myriam PIERRAT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

e t

l'association sans but lucratif Saints Pierre et Paul, établie et ayant son siège social à L-1470 Luxembourg, 31A, route d'Esch, immatriculée au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro F 11051, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse

comparant par Maître Maximilien LEHNEN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

II :

la Fabrique d’Eglise de Luxembourg- Hollerich, établie à L- 2342 Luxembourg, 54, rue Raymond Poincaré, représentée par le Conseil de la Fabrique, sinon le bureau de ses Marguilliers,

partie demanderesse en intervention volontaire,

comparant par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

et

1. **le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique**, personne morale de droit public, établie et ayant son siège social à L- 2339 Luxembourg, 2, rue Chr. Plantin, inscrit au registre de commerce et des sociétés sous la dénomination établissement public et sous le numéro J62, représentée par son conseil d’administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse sur intervention volontaire,

comparant par la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN, établie et ayant son siège social à L- 1340 Luxembourg, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 209469, inscrite à la liste V du Tableau de l’Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Myriam PIERRAT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

2. **l’association sans but lucratif Saints Pierre et Paul**, établie et ayant son siège social à L- 1470 Luxembourg, 31A, route d’Esch, immatriculée au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg sous le numéro F 11051, représentée par son conseil d’administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse sur intervention volontaire,

comparant par Maître Maximilien LEHNEN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

III :

l’État du Grand-Duché du Luxembourg, représenté par son Ministre d’État actuellement en fonction dont les bureaux sont établis à L- 1341 Luxembourg, 2, Place de Clairefontaine, et pour autant que de besoin par son Ministre de l’Intérieur actuellement en fonctions dont les bureaux sont établis à L- 1219 Luxembourg, 19,

rue Beaumont, ainsi que par son Ministre des Cultes actuellement en fonction dont les bureaux sont établis à L- 1352 Luxembourg, 4 rue de la Congrégation,

partie demanderesse en intervention volontaire,

comparant par Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

et

- 1. le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique**, personne morale de droit public, établie et ayant son siège social à L- 2339 Luxembourg, 2, rue Chr. Plantin, inscrit au registre de commerce et des sociétés sous la dénomination établissement public et sous le numéro J62, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse sur intervention volontaire,

comparant par la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN, établie et ayant son siège social à L- 1340 Luxembourg, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 209469, inscrite à la liste V du Tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Myriam PIERRAT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

- 2. l'association sans but lucratif Saints Pierre et Paul**, établie et ayant son siège social à L- 1470 Luxembourg, 31A, route d'Esch, immatriculée au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro F 11051, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse sur intervention volontaire,

comparant par Maître Maximilien LEHNEN, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

en présence de :

la Fabrique d'Église de Luxembourg-Hollerich, établie à L- 2342 Luxembourg, 54, rue Raymond Poincaré, représentée par le Conseil de la Fabrique, sinon le bureau de ses Marguilliers,

comparant par Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

IV :

le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, personne morale de droit public, établie et ayant son siège social à L-2339 Luxembourg, 2, rue Chr. Plantin, inscrit au registre de commerce et des sociétés sous la dénomination établissement public et sous le numéro J62, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie demanderesse en intervention,

comparant par la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN, établie et ayant son siège social à L- 1340 Luxembourg, immatriculée au registre de commerce et des sociétés sous le numéro B 209469, inscrite à la liste V du Tableau de l'Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, représentée aux fins de la présente procédure par Maître Myriam PIERRAT, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

et

1. **la société à responsabilité limitée S) sàrl**, établie et ayant son siège social à (...), inscrite au Registre de Commerce et des Sociétés de Luxembourg sous le numéro(...), représentée par son conseil d'administration actuellement en fonctions,

partie défenderesse sur intervention,

comparant par Maître Laurent METZLER, avocat à la Cour, demeurant à Luxembourg ;

2. **A)**, demeurant à (...),

partie défenderesse sur intervention,

comparant par Maître Chakib HADJIAT, avocat, en remplacement de Maître Stéphane EBEL, avocat à la Cour, les deux demeurant à Luxembourg ;

en présence du :

Ministère Public, représenté par le substitut d'État Felix WANTZ,

FAITS

Les faits et rétroactes de la présente affaire résultent à suffisance de droit d'un jugement rendu contradictoirement par le tribunal de paix de ce siège le 22 mai 2020 sous le numéro 1260/20.

L'affaire fut refixée pour continuation des débats à l'audience du 29 mai 2020 à 15.00 heures, salle 1.19.

L'affaire fut utilement retenue lors de l'audience du 29 mai 2020.

Maître Myriam PIERRAT, avocat à la Cour, en remplacement de la société anonyme ELVINGER HOSS PRUSSEN se présenta pour le Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, tandis que Maître Maximilien LEHNEN, avocat à la Cour, comparut pour l'association sans but lucratif Saints Pierre et Paul. Maître Jonathan HOLLER, avocat à la Cour, en remplacement de Maître Jean-Marie BAULER, avocat à la Cour, comparut pour la Fabrique d'Église de Luxembourg-Hollerich. Maître Patrick KINSCH, avocat à la Cour, comparut pour l'État du Grand-Duché de Luxembourg.

Maître Dominique DAHM, avocat, en remplacement de Maître Laurent METZLER, avocat à la Cour, comparut pour la société à responsabilité limitée S) sàrl, tandis que Maître Chakib HADJIAT, avocat, en remplacement de Maître Stéphane EBEL, avocat à la Cour, se présenta pour A).

Les mandataires des parties furent entendus en leurs moyens et conclusions.

Sur ce, le tribunal prit l'affaire en délibéré et rendit à l'audience publique de ce jour, à laquelle le prononcé a été fixé

le jugement qui suit :

Les faits et rétroactes résultent à suffisance d'un jugement rendu en date du 22 mai 2020 n° 1260/20.

1. Quant à la surséance à statuer

L'ASSOCIATION avait annoncé son intention d'interjeter appel contre le jugement intervenu. Suivant une pièce versée en cours de délibéré, un tel appel a été interjeté par acte d'huissier du 4 juin 2020.

1.1. POSITION DES PARTIES

L'ASSOCIATION sollicite la surséance à statuer au motif qu'il y aurait lieu d'éviter tout préjugé. Un tel risque de préjugé serait toujours présent en l'absence de décision définitive sur l'intervention de l'État. Par conséquent, il faudrait attendre l'issue de la procédure d'appel. Les articles 579 et suivants du Nouveau Code de procédure civile ne seraient pas évidents. L'intervention de l'État serait une intervention volontaire accessoire. Son objet consisterait dès lors à prendre fait et cause pour le FONDS, et non de revendiquer un droit. L'objet de cette intervention volontaire serait atteint si l'État est admis à prendre position, donc si sa requête est déclarée recevable. L'ASSOCIATION considère qu'il y aurait atteinte aux droits de la défense dans la mesure où les conséquences seraient irréversibles. La question de la conformité à l'article 6 (1) CEDH se poserait, et il y aurait violation de l'égalité des armes. Elle invoque encore un problème d'égalité de traitement au sens de l'article 10bis de la Constitution dans la mesure où l'État pourrait faire un appel contre la décision et l'autre partie serait privée de ce droit. Dans cette situation particulière, il faudrait préserver les droits de la défense de l'ASSOCIATION.

Interrogée sur la question de savoir en quoi il y aurait atteinte aux droits de la défense dans la mesure où le FONDS avait annoncé reprendre l'intégralité des arguments de l'ÉTAT pour son compte, l'ASSOCIATION réplique que l'État pourrait changer de position en cours de procédure. Les positions respectives pourraient encore évoluer.

Il n'y aurait pas lieu d'appliquer la jurisprudence citée par les parties adverses. Une juridiction de première instance ne pourrait apprécier la recevabilité de l'appel contre ses propres décisions.

Le FONDS estime que l'appel serait manifestement irrecevable. Un tel appel n'aurait selon la jurisprudence pas d'effet suspensif. Le point de vue de l'ÉTAT serait connu, y compris en raison des autres procédures. Si l'État n'était pas admis à intervenir, le FONDS annonce son intention de reprendre mot pour mot les moyens de l'ÉTAT.

La FABRIQUE explique que si l'affaire continue et qu'une question est posée à la Cour constitutionnelle, seules les parties au procès pourront présenter des mémoires ; dès lors, cela ferait une différence si l'État est présent ou non. Sa partie aurait un intérêt

pour que l'État ne participe pas à la procédure devant la Cour constitutionnelle. Il s'agirait d'une question de principe. La FABRIQUE serait en droit d'exiger une application juste des règles de procédure. Le fond ne pourrait être plaidé puisque si dans quelques semaines la Cour admettait l'appel et décidait que l'État ne pouvait pas intervenir, il y aurait une situation de préjugé. Elle soulève également un problème d'égalité des armes et un problème d'égalité de traitement. Le jugement d'appel déclarant irrecevable l'intervention de l'État n'aurait plus aucun effet si l'instruction au fond continuait.

L'État se dit flatté de l'importance qui lui est accordée dans cette affaire. Mais il ne faudrait pas avoir peur d'adversaire plaidant en droit. Il vaudrait mieux avoir un bon contradicteur pour répondre en droit plutôt que de ne pas avoir d'adversaire du tout. L'appel annoncé serait irrecevable. La question de la recevabilité ne pourrait jamais être une partie du principal, mais le contraire serait vrai. La notion de « principal » renverrait au fond. Le jugement déclarant recevable l'intervention d'une partie serait le jugement type de jugement non-appelable. Une demande en intervention n'aurait nullement pour objet principal d'être déclarée recevable, mais son but serait d'obtenir le succès de la partie qu'elle soutient, donc en l'espèce que le FONDS obtienne raison. La jurisprudence admettrait clairement qu'à l'égard d'un appel manifestement irrecevable, il n'y aurait pas lieu de surseoir à statuer. Il n'y aurait lieu de tenir compte que du dispositif, et en l'espèce le dispositif ne statuerait que sur la recevabilité. L'article 580 NCPC aurait pour but d'accélérer les procédures et de permettre à la procédure de première instance de continuer en faisant échec à des manœuvres dilatoires. Admettre le contraire rendrait inopérant l'article 580 NCPC, destiné à assurer l'efficacité de la justice. Il n'y aurait pas de résultat irréversible; ce ne serait pas parce que l'État prend la parole que l'affaire serait gagnée pour l'État et le FONDS. L'État perdrait autant d'affaires que les particuliers. Il n'y aurait pas de violation de l'article 6 CEDH, ni de violation de l'article 10bis de la Constitution. Si l'intervention de l'État avait été déclarée irrecevable, l'État aurait pu faire appel immédiat (sinon il ne pourrait jamais le faire); en l'espèce toutefois, le jugement serait tout aussi non appelable pour l'État que pour les autres parties. Il n'y aurait pas de problème de préjugé en l'espèce; il ne faudrait pas que toutes les instances soient épuisées pour que l'affaire puisse se poursuivre. Attendre l'appel et la cassation annoncée dans le courrier de Maître BAULER retarderait inutilement le dossier de deux ans, alors que de tels recours ne pourraient être exercés à l'heure actuelle.

L'article 6 CEDH donnerait aussi un droit au justiciable d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable, donc le droit à un juge qui ne sursoit pas déraisonnablement à statuer.

L'ASSOCIATION réplique que l'objet de l'intervention volontaire de l'ÉTAT ne se limiterait pas à la recevabilité, mais de prendre fait et cause. Or, ce droit, il l'aurait obtenu. Une fois que l'ÉTAT aura pris la parole, un appel n'y changerait plus rien.

La FABRIQUE ajoute qu'il aurait une contradiction dans la plaidoirie de Maître KINSCH. Il ne pourrait à la fois relever qu'il ne fallait pas avoir peur de l'intervention de l'État, mais avoir en même temps peur d'attendre le résultat de la décision de la Cour sur l'appel interjeté.

La société S). Sarl déclare avoir un intérêt pour que l'affaire continue le plus vite possible afin de savoir qui est son bailleur. Elle se rapporte pour le surplus à prudence de justice.

1.2. APPRECIATION

Le Tribunal relève d'emblée que ce n'est en l'espèce pas un problème de « préjugé » qui se pose, puisque le juge ne saurait jamais que se préjuger soi-même ; or, la question litigieuse a été tranchée par le Tribunal.

Le dispositif du jugement du 22 mai 2020 se lit comme suit :

« joint les affaires introduites dans les rôles n° 731/19, 81/20, 106/20 et 139/20 ;

reçoit les requêtes en la pure forme ;

reconnaît à la fabrique d'église de Luxembourg-Hollerich la capacité d'agir en justice pour se défendre contre sa suppression et dit qu'elle a un intérêt à intervenir pour ce faire;

dit que l'État du Grand-Duché de Luxembourg a un intérêt suffisant pour intervenir à titre accessoire ;

dit que l'État du Grand-Duché de Luxembourg peut intervenir à l'instance en tant que partie, en parallèle de la présence du Ministère Public ;

déclare recevable la requête en intervention dans le rôle BAIL-106/20 ;

réserve la recevabilité de la requête principale dans le rôle BAIL-731/19 ;

réserve la recevabilité de la requête en intervention volontaire dans le rôle BAIL-81/20 ;

réserve la recevabilité de la requête en intervention forcée dans le rôle BAIL-139/20 ;

réserve le fond, les frais et les dépens ;

fixe la continuation des débats à l'audience du vendredi 29 mai 2020 à 9.00 heures, salle 0.15. »

Selon l'article 579 du Nouveau code de procédure civile, les jugements qui tranchent dans leur dispositif une partie du principal et ordonnent une mesure d'instruction ou une mesure provisoire peuvent être immédiatement frappés d'appel comme les jugements qui tranchent tout le principal. Il en est de même lorsque le jugement qui statue sur une exception de procédure, une fin de non-recevoir ou tout autre incident met fin à l'instance.

Aux termes de l'article 580 du même code, les autres jugements ne peuvent être frappés d'appel indépendamment des jugements sur le fond, que dans les cas spécifiés par la loi.

Par « principal », il faut entendre les demandes formulées dans la requête introductive d'instance, ainsi que dans toute intervention principale complétant le litige par de nouvelles demandes.

En l'espèce, le Tribunal ne s'est prononcé que sur la recevabilité d'une intervention accessoire de l'État. Une intervention accessoire se caractérise précisément par le fait qu'elle n'ajoute pas de nouvel objet « principal » au litige. Le jugement n'a dès lors pas tranché une partie du principal. De même, sa décision n'a pas mis fin à l'instance.

L'appel interjeté est par conséquent manifestement irrecevable.

Cette irrecevabilité vaut tant à l'égard de l'ASSOCIATION et de la FABRIQUE qu'à l'égard de l'ETAT, de sorte qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité de traitement ou d'égalité des armes.

L'exercice d'une voie de recours qui, aux termes de la loi, est manifestement irrecevable, ne produit pas d'effet suspensif (voir en ce sens p.ex. CSJ, 4^e, 27 juin 2001, n° 24092 et 24405 ; CSJ, 5^e, 6 juin 2014, n° 287/14 V).

Au vu du caractère manifestement irrecevable, le moyen tiré du fait qu'une poursuite de l'affaire rendrait l'État irrémédiablement partie à l'instance et qu'aucun retour en arrière ne serait possible, devient également sans objet ; l'hypothèse avancée par la FABRIQUE et l'ASSOCIATION ne pourra en effet se présenter. En outre, les parties conservent la possibilité d'interjeter ultérieurement appel contre l'ensemble des jugements rendus, et une annulation ou réformation de la décision remettra les parties dans leur situation de départ, y compris en ce qui concerne un éventuel renvoi préjudiciel qui est décidé.

Il n'y a dès lors pas lieu de surseoir à statuer.

2. Position des parties quant à la recevabilité des requêtes

Les parties étaient en accord pour limiter la suite des débats aux questions de l'existence du FONDS, respectivement de la FABRIQUE, et plus spécifiquement aux questions liées à la constitutionnalité de la LOI. Les questions de la conventionalité et en particulier de la conformité au CONCORDAT, bien qu'elles aient été partiellement exposées à l'audience, ont encore été réservées d'un commun accord entre parties.

2.1. MOYENS DE LA FABRIQUE

A l'appui de sa requête en intervention, la FABRIQUE expose qu'il serait exact que le FONDS a été créé par la LOI de 2018 et que les fabriques d'église sont supposées ne plus exister depuis cette date. Puisque cette loi soulèverait un certain nombre de problèmes d'ordre constitutionnel, il appartiendrait au Tribunal d'apprécier si la capacité d'agir du FONDS existe, cette existence légale étant formellement contestée pour non-conformité aux conventions internationales et à la Constitution.

A titre préliminaire, la FABRIQUE explique que les fabriques d'église seraient dotées de la personnalité juridique et d'un patrimoine propre, et ce depuis le 14^e siècle. La Révolution n'aurait pas abrogé cette personnalité juridique, qui aurait été confirmée par l'article 15 du CONCORDAT (loi du 18 germinal an X qui fut mise en œuvre notamment par le décret du 9 floréal an XI et par l'arrêté du 7 thermidor an XI), qui n'aurait pas été abrogé, mais encore indirectement confirmé par une loi du 10 juillet 1998. Dans un avis du 10 décembre 2016, le Conseil d'État aurait considéré que les fabriques d'église étaient un établissement public *sui generis* doté de la personnalité juridique et d'un patrimoine propre.

Le mandataire de l'État intervient pour contester ces développements. Avant la loi de 1843, les communes auraient été dotées de la personnalité juridique en vertu de la loi française de 1790 sur l'organisation des municipalités. Il ne faudrait pas tomber dans l'erreur d'interprétation historique en assumant une continuité entre plusieurs entités dénommées « fabrique d'église ». Des fabriques d'église auraient existé sous l'Ancien Régime. Sous la Révolution française, leurs biens auraient été nationalisés, et elles auraient ainsi été supprimées. Le DÉCRET de 1809 aurait constitué de nouvelles entités portant le même nom. La LOI permettrait également la création de fabriques d'église, mais il s'agirait à chaque fois d'entités différentes.

Selon la FABRIQUE, le statut des fabriques d'église serait réglé par un certain nombre de dispositions dont le DÉCRET de 1809. Suivant l'article 1^{er} de ce décret, elles seraient chargées de veiller à l'entretien et à la conservation des temples, notamment d'administrer les aumônes et les biens, rentes et perceptions autorisées par les lois et règlements.

2.1.1. Violation du Concordat

Selon la partie intervenante, le CONCORDAT aurait été conclu en 1801 entre la France (comprenant à l'époque le territoire actuel du Luxembourg) et le Saint Siège et ratifié ensemble avec des lois organiques par la France et s'imposerait donc également au Luxembourg tant qu'il n'a pas été dénoncé, ce qui n'aurait jamais été le cas à ce jour. Dans un « paquet législatif global » incluant le CONCORDAT et des articles organiques d'exécution publié par Napoléon se trouverait également la législation reconnaissant les fabriques d'église. Les fabriques qui existaient déjà auraient été reconstituées et réorganisées par différentes dispositions, dont le DECRET.

En complément à ses explications écrites, le mandataire de la FABRIQUE expose à l'audience que le CONCORDAT aurait une valeur supérieure à la loi, y compris la loi organique afférente.

La LOI méconnaîtrait totalement la lettre et l'esprit du CONCORDAT, notamment ses articles 12 et 14. Le concordat de 1801 aurait été confirmé par le concordat du 18 juin 1827 entre le Roi Guillaume Ier et Léon XII et publié par arrêté royal le 2 octobre 1827. L'article 1^{er} de cet arrêté préciserait que « *Le Concordat de 1801 entre le Souverain Pontife Pie VII et le Gouvernement français, en vigueur dans les provinces méridionales du Royaume des Pays-Bas, sera applicable aux provinces septentrionales* ».

Le 18 décembre 1855, le Président du Gouvernement de l'époque aurait déclaré aux États que la position du gouvernement luxembourgeois aurait toujours été celle de l'arrêté de reprise de possession de Guillaume Ier du 11 juin 1839, décrétant le *statu quo* au Luxembourg d'avant la révolution belge dont la constitution belge de 1832 n'aurait, en définitive, pu affecter la situation en matière ecclésiastique chez nous, en sorte que le Grand-Duché dans son ensemble restait soumis au CONCORDAT de 1801.

Ce serait sur base de la législation concordataire que le Gouvernement aurait approuvé la création d'une nouvelle paroisse et les traitements du clergé de cette paroisse, notamment par une loi du 22 août 1936 portant création d'une nouvelle paroisse.

La LOI serait contraire à ce CONCORDAT, qui serait toujours en vigueur.

2.1.2. Violation de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales

La FABRIQUE fait valoir tout d'abord une violation de l'article 9 ConvEDH consacrant la **liberté de religion**. Elle estime qu'en vertu de la combinaison des libertés prévues aux articles 9 et 11 ConvEDH, l'État ne saurait enlever la personnalité juridique à des entités juridiques d'une communauté religieuse qu'il n'aurait par ailleurs pas créées, et ce sous peine de violer le principe de neutralité qui s'imposerait à lui.

La jurisprudence de la Cour européenne adopterait une interprétation extensive de la notion d'association et y inclurait les entités des communautés religieuses comme les paroisses, les monastères, une église ou les fidèles mêmes. Ces entités pourraient se considérer comme « victime » au sens de l'article 34 ConvEDH. La fabrique d'église tomberait sous ces dispositions telles qu'interprétées par la jurisprudence strasbourgeoise.

Lorsqu'il existe un statut spécifique pour les groupements religieux, le refus de l'État d'accorder ou de maintenir ce statut serait susceptible de violer l'article 9 ConvEDH combiné aux articles 11 et 14 et au Protocole n° 12. Dans une affaire *Hassan et Tchaouch* (26.10.200, req. 30985/96), il aurait été décidé que le droit des fidèles à la liberté de religion supposerait que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'État. L'autonomie des communautés religieuses serait indispensable au pluralisme dans une société démocratique et donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présenterait un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion.

L'expression « *prévues par la loi* » exigerait que la loi soit suffisamment accessible et prévisible, donc précise pour qu'un individu puisse la comprendre. La loi devrait déterminer l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir législatif. Elle devrait encore respecter l'autonomie des communautés religieuses.

L'expression « *constitue des mesures nécessaires dans une société démocratique* » serait notamment destinée à vérifier si l'ingérence étatique est objectivement justifiée et proportionnelle aux buts poursuivis. L'État aurait une large marge d'appréciation mais resterait soumis au contrôle de la Cour de Strasbourg. Or, ni dans les travaux préparatoires, ni dans l'exposé des motifs de la LOI, des raisons objectives ne seraient avancées pour justifier une intervention aussi grave dans l'organisation interne d'une communauté religieuse. Il serait dès lors impossible de vérifier le principe de proportionnalité de cette mesure légale et l'absence d'alternatives plus douces et respectueuses de l'ordre démocratique et de l'État de droit.

L'État ne pourrait pas prendre parti dans des litiges d'une communauté religieuse. Une société démocratique impliquerait la tolérance et le pluralisme. La Cour européenne aurait notamment décidé que ce devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation quant à la légitimité des croyances religieuses, et ce devoir imposerait à l'État de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre, fussent-ils issus d'une même confession, se tolèrent. Les autorités ne devraient pas éliminer la cause des tensions en supprimant le pluralisme mais devraient veiller à ce que ces groupes concurrents se tolèrent les uns les autres. Des mesures étatiques contraignant une communauté, contre ses souhaits, à se placer sous

une direction unique, constitueraient une atteinte à la liberté de religion. L'État ne devrait prendre de mesures pour garantir que les communautés religieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique.

Les mesures dérogatoires limitativement prévues relatives « à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, à la santé et libertés d'autrui » n'auraient pas été invoquées dans les travaux parlementaires pour justifier une intervention étatique aussi grave et fondamentale. Les exceptions à une liberté seraient toujours d'interprétation stricte.

En outre, par une circulaire du ministre de l'Intérieur, les communes et les fabriques d'église seraient chargées d'identifier les édifices du culte qui devront rester en service ; cette mission violerait également le devoir de neutralité d'un État démocratique.

La FABRIQUE fait ensuite valoir une violation de l'article **11 ConvEDH** relatif à la liberté d'association et se réfère en particulier à un arrêt *Tourkiki Enosi* (27 mars 2008, req. 26698/05). La Cour européenne y aurait souligné le caractère radical de la dissolution de l'association requérante qui avait poursuivi ses activités sans aucune entrave pendant près d'un demi-siècle. Tel serait également le cas pour les fabriques d'église au Luxembourg qui existeraient depuis plusieurs siècles et auraient été abolies d'un trait de plume.

En troisième lieu, la FABRIQUE estime qu'il y a violation de l'**article 1^{er} du protocole additionnel** annexé à la ConvEDH selon lequel toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens et nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

La LOI aurait exproprié les fabriques d'église, leurs biens et leur patrimoine, sans aucune compensation. La jurisprudence strasbourgeoise aurait confirmé qu'une norme juridique devrait viser à garantir des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. Or, la LOI empêcherait purement et simplement les fabriques d'église de bénéficier de la protection et de la garantie d'un de leurs droits fondamentaux.

Par conséquent, les dispositions relatives à la suppression des fabriques d'église et à la spoliation de leur patrimoine mobilier et immobilier ne seraient pas applicables, car contraires à la ConvEDH.

Enfin, la FONDS estime qu'il y aurait violation de l'article 5 de la **Charte européenne de l'autonomie locale** signée le 15 octobre 1985 et approuvée par une loi du 18 mars 1987. Cet article indiquerait que pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, ce qui n'aurait pas été le cas. Il résulterait de la LOI et de ses annexes que les territoires des

différentes collectivités locales ont été modifiés sans consultation préalable. La LOI serait dès lors nulle car contraire à cette convention internationale.

En complément à ses explications écrites, le mandataire de la FABRIQUE précise que ce seraient les communes et non les fabriques d'église qui seraient atteintes dans leurs limites territoriales, et ce au vu du fait qu'elles sont privées de certaines parcelles. Il y aurait lieu d'interpréter la notion de « limite territoriale ».

2.1.3. Violation de la Constitution

La FABRIQUE estime dans un premier temps qu'il y aurait violation du **principe de neutralité** garanti par l'**article 22 de la Constitution**.

Dans le souci de respecter le principe de neutralité consacré par cet article, l'État et l'Archevêché auraient signé le 26 janvier 2015 une Convention prévoyant l'abolition des fabriques d'église et l'expropriation de leurs biens, Convention que la FABRIQUE cite en intégralité dans sa requête, en ce qu'elle préfigure la LOI en prévoyant la suppression des fabriques d'église et le transfert de leurs biens à un fonds à créer.

Cet accord serait nul, de sorte que l'accord de l'Archevêque n'existerait pas. Par conséquent, il y aurait violation de l'article 22 de la Constitution. La FABRIQUE fait valoir trois arguments :

a) La Convention n'aurait pas été **approuvée par la Chambre des Députés**, alors que l'article 2 de la Convention l'exigerait explicitement. Or, cette approbation serait une condition préalable de l'application de la Convention et le défaut d'approbation la priverait de son exécution et donc de toute valeur juridique.

La LOI, qui se voudrait être l'exécution de cette Convention non approuvée, devrait par conséquent être considérée comme nulle. Elle violerait l'article 22 de la Constitution, puisqu'en l'absence d'une Convention valide, l'accord indispensable de l'Archevêque n'existerait plus.

b) Ensuite, il y aurait non-respect des formalités prévues par l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857. La Convention aurait été signée par le seul Ministre de l'Intérieur, Dan KERSCH, mais il serait indiqué que la **signature** a été apposée « *pour le Gouvernement du Grand-Duché* ». Or, le Ministre de l'Intérieur n'aurait pas qualité ni compétence pour signer seul cette convention et engager le gouvernement. Selon l'arrêté grand-ducal modifié du 24 juillet 2014 définissant les compétences des Ministres, les relations avec les communautés religieuses relèveraient du Ministre des Cultes. La Convention relèverait de la compétence exclusive du Ministre des Cultes et non du Ministre de l'Intérieur ; or, le premier ne l'aurait pas signé.

A titre subsidiaire, la FABRIQUE fait valoir que le point 13 du prédit arrêté énonce que le Ministère de l'Intérieur est en charge des différentes « affaires communales », telles

que « l'administration des communes et des établissements publics relevant du secteur communal ». Ainsi, le Ministre de l'Intérieur pourrait être concerné du fait de la participation des communes au financement des fabriques d'église. Or, selon l'arrêté royal grand-ducal du 9 juillet 1857, les affaires qui concernent à la fois plusieurs départements, sont décidées en Conseil. Ainsi, à supposer que la CONVENTION ne doive pas être signée par le seul Ministre des Cultes, le Gouvernement aurait dû prendre une délibération et donner un pouvoir exprès de signature au Ministre Dan KERSCH pour signer la Convention. Une telle délibération n'existerait pas.

A défaut de pouvoirs de signature, la Convention serait nulle, de sorte que l'accord indispensable de l'Archevêque exigé par la Constitution ferait défaut.

c) En troisième lieu, l'**Archevêque** ne serait **pas compétent** et n'aurait pas qualité pour engager les Fabriques d'église. L'Archevêque aurait pris dans la Convention des engagements au nom des fabriques d'église. Or, le FONDS recueillerait tout le patrimoine des fabriques et serait présidé par l'Archevêque qui s'attribuerait à lui-même tous les biens des fabriques. L'Archevêque serait un fonctionnaire assermenté qui se serait engagé à respecter la Constitution et les lois du pays, de sorte que l'État aurait fait un contrat avec lui-même pour disposer des biens de tiers, ce qui serait illégal.

Les fabriques d'église disposeraient d'une personnalité juridique et ne seraient pas représentées par l'Archevêque. Ce seraient les fabriques qui auraient dû mener, en tant que parties directement concernées, les négociations avec l'État et signer une éventuelle convention touchant à leurs biens.

L'Archevêque n'aurait pas non plus reçu de mandat de la part des fabriques d'église, et la plupart d'entre elles se seraient prononcées par écrit contre leur dissolution et abrogation.

Par conséquent l'Archevêque n'aurait pas pu prendre des engagements englobant des actes de disposition portant sur les biens immobiliers des fabriques.

La Convention aurait encore été signée en violation de l'article 1119 du Code civil selon lequel on ne pourrait s'engager ni stipuler que pour soi-même, et de l'article 1165 du même Code selon lequel les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes.

d) Pour la FABRIQUE, la Convention violerait encore les articles 10bis et 107 de la Constitution. A titre subsidiaire, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suivante :

« Tous les articles de la Loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes et plus particulièrement l'article 9 en ce qu'il supprime les Fabriques d'église au vu de la nullité de la Convention signée entre le

Ministre de l'Intérieur et l'Archevêché pour violation des dispositions plus amplement spécifiées dans les présentes, en tant qu'elle n'a pas été approuvée par la Chambre des Députés, en tant que sa signature résulte de l'engagement de l'Archevêque et du seul Ministre de l'Intérieur sans décision préalable du gouvernement en Conseil, qui n'avaient respectivement ni qualité pour engager les Fabriques d'église ni pour la signer, sont-ils conformes à l'article 22 de la Constitution ? »

Dans un second temps, la FABRIQUE estime qu'il y aurait **violation de l'article 10bis** de la Constitution qui consacre l'égalité devant la loi ; elle se réfère en particulier à un arrêt n° 09/00 de la Cour constitutionnelle du 5 mai 2000.

La CONVENTION et la LOI viseraient uniquement les fabriques d'église de l'église catholique et non les autres entités juridiques analogues, et ce sans indiquer la moindre justification objective ou précision.

La FABRIQUE cite un extrait de PORTALIS, auteur de la loi organique du 18 germinal an X qui souligne que dans le culte catholique, les fabriques sont ce que sont les consistoires dans le culte protestant. Ces deux sortes d'établissements ne différeraient que par le nom, le fond des choses étant le même dans les deux cultes.

Elle s'interroge encore pourquoi, sur base de la LOI, les églises qui sont hors commerce et donc indisponibles selon l'article 2229 du Code civil, font l'objet de conventions relatives à leurs édifices du culte que les communes tentent d'imposer exclusivement aux fabriques d'églises et à leurs membres et non aux autres entités poursuivant des finalités analogues. Elle se demande pourquoi seules les églises catholiques font l'objet de désacralisation et non les édifices d'autres cultes.

Or, les différentes communautés religieuses existant au Luxembourg se trouveraient dans une situation comparable au regard de la mesure critiquée. Il n'existerait, ni dans la CONVENTION, ni dans la LOI, de justification objective rationnellement justifiée adéquate et proportionnée pour justifier cette différence de traitement. Par conséquent, la CONVENTION et la LOI seraient discriminatoires et violeraient le principe constitutionnel d'égalité. Le cas échéant, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suivante :

« La Loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes et plus particulièrement les articles 1, 2, 6, 9 et 10 à 15 en tant qu'elle méconnaît le principe constitutionnel d'égalité en créant une différence de traitement non objectivement et non proportionnellement justifiée, entre le culte catholique et les autres cultes, est-elle conforme à l'article 10bis de la Constitution ? ».

En troisième lieu, la FABRIQUE invoque une violation de l'article **107 de la Constitution** selon lequel les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». Or, la LOI contreviendrait à ce principe constitutionnel de l'autonomie communale.

Les fabriques d'églises seraient dotées de la personnalité juridique et le législateur aurait abrogé leur statut et les aurait supprimées. De ce fait, le législateur serait intervenu directement dans les affaires internes de l'Église et aurait violé le principe de l'autonomie des communautés religieuses, ce qui contreviendrait à l'autonomie communale.

Selon l'article 2 de la LOI, le FONDS serait seul responsable de la gestion des édifices qui lui sont confiés et l'État s'abstiendra à assurer le financement du FONDS.

La CONVENTION impliquerait également l'obligation de négocier préalablement sur la propriété des églises entre fabriques et communes sans aucune base juridique, ni justification objective. Selon l'article 10 de la LOI, le bâtiment de l'église est transféré soit au FONDS, soit à la commune, sans égard à la propriété réelle et sans tenir compte des contributions de la fabrique et de la paroisse à la construction de l'église. Une telle attribution des édifices du culte catholique en vertu d'une loi serait unique en Europe.

Tandis que les fabriques d'église auraient eu la personnalité juridique depuis la fin du Moyen-Âge, les communes ne l'auraient obtenue qu'en vertu d'une loi du 24 février 1843. Les communes n'auraient jamais été propriétaires des églises et les églises auraient été rendues au culte suite au CONCORDAT.

Le choix de la LOI de transférer les églises serait historiquement et rationnellement incompréhensible. En outre, la loi imposerait soit le paiement d'un loyer, soit la désacralisation à la demande du Conseil communal. La LOI interdirait encore aux communes de financer les cultes, ne laissant ainsi aucune place à l'autonomie communale.

Subsidiairement, il y aurait lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suivante :

« La Loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes et plus particulièrement les articles 6, 11 alinéa 2 et 17 en ce qu'ils excluent notamment le financement par les communes et méconnaissent ainsi le principe de l'autonomie communale, sont-ils conformes à l'article 107 de la Constitution ? ».

En dernier lieu, la FABRIQUE invoque une violation de l'**article 16 de la Constitution** selon lequel nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans le cas et de la manière établie par les lois. Or, par la LOI, les fabriques d'église auraient été expropriées de leurs biens au mépris de cet article.

La FABRIQUE reprend les articles 1 et 2 de la LOI et estime qu'en créant une « personne morale de droit public », le législateur aurait cru, à tort, pouvoir échapper à une violation de l'article 16 de la Constitution. Pour être une personne de droit public, il faudrait rendre un service public et être sous le contrôle de l'État ou des communes. Une personne morale de droit public serait une émanation de l'autorité publique qui la dote d'un patrimoine.

Or, le patrimoine des fabriques d'église serait propre, provenant notamment des quêtes et des dons, et leur existence remonterait avant celle de l'État luxembourgeois. Il n'existerait pas de service public de culte au Luxembourg. Ni les fabriques, ni le FONDS ne seraient un service et n'emploierait des agents publics ou des fonds publics. Ils payeraient l'impôt foncier sur leurs biens.

Le Conseil d'État, dans son avis du 14 juillet 2017, aurait reconnu que les fabriques d'église ne relèveraient pas du service public.

Les fabriques d'église seraient les propriétaires légitimes d'une multitude de biens immobiliers et la CONVENTION et la LOI opéreraient en réalité une confiscation de leurs biens, qui constituerait une expropriation illicite. Les fabriques pourraient se prévaloir des dispositions nationales et internationales protégeant le droit de propriété, donc sur le plan national l'article 16 de la Constitution et l'article 545 du Code civil. Aucune utilité publique n'aurait été invoquée et aucune indemnité n'aurait été payée.

Par arrêt n° 46/08 du 26 septembre 2008, la Cour constitutionnelle aurait retenu qu'un changement dans les attributs de la propriété qui est substantiel à ce point qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation. Dans un arrêt n° 16/03 du 7 février 2003, elle aurait précisé que le droit de propriété est un droit fondamental et que toute dérogation qui y porte atteinte serait d'interprétation stricte.

La LOI, et plus particulièrement ses articles 1, 2 et 10 à 14 seraient dès lors contraires à la Constitution. A titre subsidiaire, il y aurait lieu de poser la question préjudicielle suivante :

« La Loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes et plus particulièrement les articles 1, 2 et 10 à 14, en tant qu'ils procèdent à l'expropriation des Fabriques d'église quant à leurs biens et en tant qu'ils

saisissent leur patrimoine sans juste indemnisation sont-ils conformes à l'article 16 de la Constitution consacrant le droit à la propriété ? ».

2.2. POSITION DE L'ÉTAT

2.2.1. Violation du Concordat

Quant à la recevabilité de l'intervention de la FABRIQUE, l'État expose dans un premier temps sa vision de l'historique des fabriques d'église. Le CONCORDAT serait un accord signé en 1801 entre un représentant de Napoléon Bonaparte et un représentant du Pape Pie VII, publié au recueil des « lois spéciales » avec une note de bas de page rappelant que la question de savoir si le CONCORDAT est resté en vigueur est controversée. Il s'agirait d'une question complexe donnant lieu à toutes sortes de réponses, y compris en France, et a fortiori au Luxembourg dont le territoire ne ferait plus partie de la France depuis 1814. Il renvoie aux ouvrages de P.Eyschen (1910), A.Pauly (1989) et N. Majerus (1949). Il n'y aurait aucune certitude si le CONCORDAT reste en vigueur à l'égard du Grand-Duché de Luxembourg et à quel titre (traité ou loi). Or, l'État (« le gouvernement ») précise qu'il n'entend pas prendre position sur cette question, qui serait dépourvue d'incidence. Le texte du CONCORDAT aurait été publié au Bulletin des lois françaises au titre de publication de la loi du 18 germinal X relative à l'organisation des cultes et contiendrait un grand nombre de dispositions manifestement tombées en désuétude, même à supposer qu'il soit resté en vigueur. L'article 14 serait dépourvu de toute pertinence dans le présent contexte. L'article 12 viserait les biens immobiliers en précisant qu'ils seront mis à la disposition des évêques. Il n'aurait été nullement stipulé que ces biens immobiliers reviendraient aux fabriques d'église. Le CONCORDAT n'aurait pas créé les fabriques d'église ; celles-ci auraient été constituées par l'article 76 des lois organiques unilatéralement promulguées par l'État français et jamais reconnues par le Saint-Siège. Or, des lois organiques auraient le statut normatif d'actes législatifs et pourraient être modifiés par d'autres actes législatifs postérieurs, tels que la LOI. La LOI ne serait pas contraire au CONCORDAT, puisque l'obligation de mise à disposition des évêques ne serait pas violée par le transfert de biens au profit d'un fonds fonctionnant sous le contrôle exclusif de l'Archevêché.

Concernant le **statut des fabriques d'église**, la requête de la FABRIQUE aurait en outre une tendance à privilégier le mythe par rapport à la réalité historique en se présentant comme ayant existé depuis des temps immémoriaux et comme ayant été propriétaires depuis toujours des biens qu'elles administrent, y compris les lieux de culte. L'affirmation de la partie adverse selon laquelle les fabriques d'église de l'Ancien Régime auraient survécu et que les fabriques récemment supprimées n'auraient pas été créées par le législateur de l'époque napoléonienne ne correspondrait à aucune réalité historique et ferait abstraction de la législation de la Révolution française et de l'Empire. L'œuvre législative de la Révolution française aurait été obligatoire de plein droit sur

notre territoire à partir de 1795 et aurait consisté à nationaliser les biens des fabriques d'église alors existantes. Les biens ecclésiastiques n'auraient ainsi plus été administrés par les anciennes fabriques d'église qui auraient perdu leur raison d'être. Ces fabriques auraient été privées de la personnification civile, conformément à un arrêt rendu par la Cour d'appel de GAND le 15 janvier 1870.

Les fabriques d'église telles qu'elles existaient du début du 19^e siècle à 2018 auraient ainsi été une nouvelle création de la loi française en 1802. Il serait inexact d'identifier les fabriques d'église telles qu'elles ont existé depuis leur création par les articles organiques du CONCORDAT jusqu'à la LOI à des fabriques d'église de l'Ancien Régime ayant existé antérieurement. Elles ne s'identifieraient pas non plus aux fabriques d'église, non pourvues de la personnalité juridique, telles qu'elles ont été créées de sa propre initiative par le FONDS. Ce ne serait pas parce qu'une entité s'appelle « fabrique d'église » qu'elle s'identifierait à d'autres entités portant le même nom à des époques historiquement antérieures.

L'État souligne encore la qualité de **personnes morale de droit public** tant des fabriques d'église d'avant 2018 que du FONDS à partir de 2018. Cette question serait d'une importance centrale puisque, contrairement aux particuliers et aux personnes morales de droit privé, les personnes morales de droit public pourraient être réorganisées par la loi, celle-ci pouvant réaffecter leur patrimoine à d'autres personnes morales de droit public, sans que la garantie constitutionnelle et conventionnelle du droit de propriété privée ne s'y oppose. Ce serait pour cette raison que les fabriques contesteraient leur qualité d'établissements publics.

Or, les fabriques d'église auraient été créées par les articles organiques comme personnes morales de droit public (établissements publics), ce qui serait reconnu par le Conseil d'État, comité du contentieux, et par la doctrine française. Le caractère de personne morale de droit public ou d'« établissement public » au sens large serait évident pour les fabriques d'église. Le FONDS serait également une création de la loi ; l'article 1^{er} de la LOI définirait le FONDS comme étant « une personne morale de droit public aux fins de pourvoir aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique », et son article 7 préciserait qu'il est immatriculé au registre de commerce comme établissement public. Or, la loi pourrait, sans méconnaître le droit de propriété, réaffecter des biens entre les différentes personnes morales de droit public. Il ne s'agirait pas de créations privées, pouvant bénéficier à ce titre de la protection du droit de propriété.

En outre, il ne serait pas évident d'affirmer que les fabriques d'église étaient **propriétaires de tous les biens** qu'elles administraient, y compris les lieux de culte. La LOI ne réaliserait aucune expropriation mais une simple réaffectation patrimoniale, et le droit de propriété des fabriques d'église sur les biens ecclésiastiques n'aurait pas

existé, au moins pour les églises et autres lieux de culte. Il resterait à établir concernant les autres biens gérés par les fabriques. Au contraire, il résulterait des données historiques, que l'ensemble des biens mis à disposition des fabriques d'église suite au CONCORDAT continuaient d'avoir le statut de biens nationaux ; il renvoie en particulier aux développements de P. Eyschen (1910), à l'arrêt de la Cour d'appel de GAND de 1870, ainsi qu'à un arrêt de la Cour de cassation belge du 11 novembre 1886. Il ne serait pas interdit aux fabriques d'église d'acquérir d'autres biens en propriété personnelle. L'un des mérites de la LOI serait d'avoir fait cesser l'incertitude sur l'identité des propriétaires de certains biens ecclésiastiques.

2.2.2. Violation de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales

Concernant dans un premier temps la **liberté religieuse** garantie par l'article 9 ConvEDH, l'État estime qu'elle n'est pas en jeu et que ce grief serait fantaisiste. La liberté de religion relèverait du for intérieur et impliquerait la liberté de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public et dans le cercle de ceux dont on partage la foi. Elle concernerait l'ordre spirituel, tandis que la gestion des biens affectés au culte relèverait de l'ordre du matériel. Organisée par la loi, la gestion de biens de culte pourrait également être réorganisée par la loi. L'État passe ensuite en revue plusieurs arrêts de la Cour EDH cités par la FABRIQUE pour conclure qu'ils ne sont pas pertinents dans le cadre de la présente affaire. La circulaire du ministère de l'Intérieur prévoyant l'identification des édifices de culte qui sont appelés à rester en service ne violerait pas non plus l'article 9 ConvEDH, ni un principe de « neutralité d'un État démocratique ».

Il n'y aurait pas non plus d'atteinte à la **liberté d'association** telle que garantie par l'article 9 ConvEDH. Les fabriques d'église ne seraient pas des associations au sens de cette disposition, mais des personnes morales de droit public, créées d'autorité par le législateur napoléonien, que le législateur luxembourgeois aurait été libre de supprimer. La FABRIQUE invoquerait à tort l'affaire *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c/ Grèce* ; dans cette affaire, une association politique créée par des citoyens d'une minorité religieuse, donc une personne morale de droit privé, aurait été dissoute par un tribunal. Le cas des fabriques d'église ne serait en rien comparable. En outre, les fabriques d'église ne pourraient être assimilées à une communauté religieuse, une paroisse, un monastère ou un églises ; ceux-ci constitueraient des créations privées et non des créations de l'État.

Concernant la **garantie du droit de propriété** de l'article 1^{er} du protocole additionnel, l'État renvoie à ses développements concernant l'article 16 de la Constitution.

Enfin, l'État estime que la charte européenne de l'**autonomie locale** n'aurait pas été méconnue, puisque la LOI n'aurait modifié les limites territoriales d'aucune commune luxembourgeoise.

2.2.3. Violation de la Constitution

Quant à la violation alléguée de l'**article 22** de la Constitution, l'État estime que la FABRIQUE rattacherait artificiellement des griefs disparates à cet article. Cet article exigerait certes la soumission de certaines questions à la Chambre de Députés « pour les dispositions qui nécessitent son intervention », mais il n'y serait question ni de l'identification du ministre compétent, ni de la compétence de l'Archevêque, ni du CONCORDAT. La problématique de l'intervention de la Chambre des Députés ne concernerait que la Convention et non la LOI et serait dès lors inopérant.

A titre subsidiaire, l'État fait observer que l'article 22 de la Constitution ne prescrirait pas une approbation formelle de la convention, comparable à celle prescrite pour les traités internationaux par l'article 37 de la Constitution. Le but de l'intervention de la Chambre ne serait pas de protéger les intérêts de l'Église, mais les prérogatives du législateur ; il s'agirait d'éviter que le gouvernement, en concluant une convention avec un Culte, puisse modifier des textes législatifs ou intervenir dans les matières réservées à la loi. La Chambre des Députés devrait ainsi intervenir dans certaines matières, ce qui aurait été fait par la projet de loi n° 7037. En outre, le Conseil d'État aurait rappelé dans son avis que cet article n'exige pas l'approbation formelle de la convention conclue avec un culte en tant que telle, mais uniquement sur les points où l'exécution de la convention nécessite l'intervention du législateur. En l'occurrence, le texte de la CONVENTION n'était pas joint au texte du projet de loi et ne sera pas publié en tant qu'annexe de la future loi. Ainsi, le Conseil d'État n'y aurait – à juste titre – pas vu de difficultés, puisque le vote du projet de loi vaudra en même temps approbation par la Chambre de Députés, des dispositions de la Convention qui sont transposées et reçoivent force normative, par l'effet de la loi.

Quant aux moyens de la FABRIQUE relatifs aux pouvoirs de signature ministériels, l'État estime que l'objet principal de la loi relèverait des relations entre les communes et l'Église catholique, ce qui entrerait dans les compétences du ministre de l'Intérieur. En outre, le Gouvernement en Conseil aurait discuté préalablement de la conclusion de la CONVENTION et décidé que le ministre de l'Intérieur la signerait. Après la signature, le Gouvernement en Conseil aurait fait sien le contenu de la CONVENTION, comme en témoignerait le projet de loi n° 7037 qui a été délibéré par le Gouvernement dans son ensemble. Pour autant que de besoin, le dépôt de ce projet de loi vaudrait ratification de la CONVENTION. Enfin, l'irrégularité dans la représentation d'une partie ne serait qu'un moyen de nullité relative ne pouvant être demandée que par la partie représentée.

Concernant la compétence de l'Archevêque, l'État observe que l'Archevêque est le représentant du culte catholique au Luxembourg, de sorte que sa signature est régulière. L'Archevêque n'aurait pas disposé des biens appartenant à autrui.

Au sujet de la violation alléguée de l'**article 10bis** de la Constitution, le Conseil d'État aurait rappelé à juste titre que le régime particulier réservé au patrimoine du culte catholique trouvait sa justification dans le contexte historique, culturel et légal de l'État luxembourgeois. Le patrimoine des autres cultes ne serait pas comparable au patrimoine de l'Église catholique, ne fût-ce que par la complexité de son organisation confiée à 200 fabriques d'église. Or, à défaut de comparabilité des situations, une violation du principe d'égalité ne pourrait être envisagée. L'État énumère ensuite les patrimoines gérés par les consistoires uniques (Consistoire israélite, Église protestante, Église protestante réformée), et par l'église orthodoxe hellénique, roumaine, serbe et le culte anglican. Pour aucune de ces communautés religieuses, la problématique de la multiplicité de fabriques d'église ne se serait posée. La LOI n'aurait dès lors pas introduit de mesures discriminatoires, mais au contraire, la création d'un fonds unique aurait créé une situation identique à celle des autres cultes dont la gestion des biens est également confiée à une entité unique de droit public. En mettant fin à l'ancien système, le législateur n'aurait pas porté atteinte au principe d'égalité, puisque ce système n'aurait été problématique que pour une seule communauté religieuse.

Au niveau de l'**article 107** de la Constitution, l'État rappelle que l'autonomie communale ne doit pas être confondue avec l'indépendance des communes. Les communes ne seraient ni indépendantes, ni souveraines, mais leur gestion serait nécessairement canalisée par la loi. Dans son avis, le Conseil d'État aurait confirmé ce point de vue. Rien ne s'opposerait dès lors à ce que la Convention comporte des stipulations relatives à des négociations entre les communes et les fabriques d'église et à la désaffectation des édifices ayant servi au culte.

Quant au droit de propriété garanti par l'**article 16** de la Constitution, la FABRIQUE se dirait propriétaire d'une multitude de biens immobiliers, notamment des églises, presbytères et autres immeubles bâtis et terrains non bâti. Au cours des travaux préparatoires de la LOI, la thèse d'une expropriation des fabriques aurait été réfutée dans l'avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017. Le Conseil rappellerait que les fabriques n'ont pas été créées par le CONCORDAT, ni par les paroissiens, mais qu'elles sont une pure création législative à l'initiative unilatérale du législateur français. Il s'agirait d'établissements publics *sui generis*.

Puisque la création de ces établissements publics ou personnes morales de droit public a été décidée par la loi, la loi pourrait également les supprimer ou réaffecter leur patrimoine, sans qu'il n'y ait atteinte au droit de propriété. Dans son jugement dans l'affaire SYFEL, le tribunal aurait à juste titre considéré que les fabriques d'église sont

des « organismes de droit public ». Il en serait de même pour le FONDS. Ainsi, la réaffectation de leur patrimoine relèverait de la compétence du législateur et aurait été faite au profit d'un fonds qui se trouve entièrement sous le contrôle de l'Église catholique. Contrairement à la situation dans l'affaire *Les Saints Monastères c Grèce* invoquée par la FABRIQUE, il n'y aurait pas eu transfert de patrimoine à l'État, la réorganisation intervenant de l'accord de l'Église catholique.

En conclusion, l'État estime que les quatre questions préjudicielles de constitutionnalité sont à rejeter pour défaut de pertinence, respectivement défaut de fondement manifeste.

2.3. DEVELOPPEMENTS COMPLEMENTAIRES A L'AUDIENCE DU 29 MAI 2020

Maître KINSCH ajoute oralement à l'audience que Maître BAULER aurait repris une série d'arguments en les copiant-collant d'autres affaires, notamment l'affaire du SYFEL dirigée contre la CONVENTION avant le vote de la LOI. Certains arguments auraient dès lors tout simplement perdu leur pertinence à l'heure actuelle.

Le grand vice de l'ancienne législation aurait été que parmi les deux cents fabriques, certaines auraient été très riches et d'autres très pauvres. Or, les fabriques riches auraient refusé d'aider les fabriques moins dotées, les obligeant à faire appel à des subventions communales. Le législateur aurait voulu remédier à cette situation. Si l'Église avait respecté l'Évangile, elle se serait elle-même organisée de manière à permettre un tel partage.

Tous les aspects domaniaux des personnes morales de droit public seraient traités de la même façon. L'État pourrait les réorganiser sans porter atteinte à la garantie du droit de propriété.

L'ÉTAT précise encore qu'il ne s'oppose pas en soi au renvoi préjudiciel devant la Cour constitutionnelle, mais il serait préférable de rejeter toutes ou du moins certaines des questions soulevées.

La FABRIQUE réplique qu'il y aurait eu effectivement un certain nombre de copier-coller dans la note de plaidoiries, mais simplement puisque ces arguments seraient également débattus dans d'autres affaires. Quant à la violation de l'article 22 garantissant la neutralité de l'État, ce texte exigerait clairement une approbation de la Convention. On ne pourrait considérer que par le vote de la LOI, il y aurait eu une telle approbation. L'arrêté grand-ducal afférent exigerait explicitement un accord du gouvernement dans son ensemble. Concernant l'Archevêque, il faudrait constater que la loi qualifie l'Archevêché d'établissement public. L'État créerait ainsi le FONDS comme établissement de droit public et aurait confié leur gestion à un autre établissement public, l'Archevêché. Il s'agirait d'une construction intenable.

L'adoption du projet de loi ne vaudrait pas non plus ratification par le gouvernement. Le raisonnement de l'État quant à l'absence de parallélisme entre l'adoption de traités et la ratification de Conventions ne serait pas pertinent. Il n'y aurait pas de raison que la procédure soit différente dans la forme ; une approbation formelle serait nécessaire et il ne pourrait pas y avoir d'approbation implicite.

La question de la qualification d'« établissement public » serait centrale et au cœur du débat. Or, le législateur ne pourrait créer à son bon vouloir des institutions qualifiées comme étant de « droit public » pour ensuite réorganiser librement leur patrimoine. Les fabriques d'église n'auraient jamais été des établissements publics, ni des « personnes morales de droit public ». Aucun texte ne qualifierait les fabriques d'église d'établissements publics. Seule une loi pourrait créer des établissements publics, et il n'existerait pas de tel texte pour les fabriques d'église. Admettre la théorie de la partie étatique reviendrait à considérer que tous ces biens appartiendraient à l'État, et qu'il pourrait librement en disposer. Les fabriques d'église ne seraient ni « sui generis » ni de « droit public », mais des personnes de droit privé bénéficiant des garanties constitutionnelles. Elles n'auraient aucune mission de service public, ni aucune prérogative de puissance publique ; à titre d'exemple, elles n'auraient aucun pouvoir réglementaire, ne pourraient prélever des taxes ou des impôts et ne seraient pas soumises à la procédure des marchés publics. Leur patrimoine proviendrait de donations et non de dotations publiques. L'État ne pourrait venir prendre et gérer ces biens, en le détournant des fidèles qui les ont confiés aux fabriques par des legs, des dons et des quêtes.

Les fabriques d'église remonteraient au Moyen-Âge et auraient été créées dans le but d'assurer une séparation entre le spirituel et le matériel. Si les biens des fabriques d'église ont été nationalisés pendant la Révolution, il faudrait bien que ces fabriques aient existé. L'acte prévoyant cette suppression n'aurait jamais été publié dans les 9 départements rattachés à la France, incluant le territoire luxembourgeois. Le DECRET ne ferait que confirmer la pérennité des fabriques préexistantes. Napoléon n'aurait jamais qualifié les fabriques d'église d'établissements publics, tout simplement parce que cette notion n'aurait pas existé à l'époque. Or, les fabriques n'auraient jamais rempli les critères définissant une personne morale de droit public. Le juge n'aurait pas le pouvoir de qualifier une institution d'« établissement public » sans texte le disant expressément.

L'ASSOCIATION précise que la Constitution exigerait l'approbation des conventions. Il s'agirait d'une obligation prévue par la Constitution et non par la loi. Pour le surplus, elle se rallie aux développements de la FABRIQUE.

L'État ajoute que la CONVENTION ne prétendrait pas avoir un quelconque effet direct. Elle ne préverrait que le vote d'une loi. Dans le cadre du procès SYFEL il aurait été

clairement précisé qu'il n'y a pas de tel effet direct, mais seulement une promesse de l'État de faire voter une loi. Rien ne servirait d'approuver une convention qui prévoit que le législateur doit intervenir ; l'intervention du législateur reviendrait au même. La CONVENTION ne relèverait en l'espèce pas de celles qui devraient être approuvés par la loi ; elle n'aurait aucun contenu rendant nécessaire l'intervention du législateur. L'article 22 servirait manifestement à défendre les prérogatives du législateur puisque sinon, notre Constitution devrait exiger l'approbation de toutes conventions et non seulement de celles touchant au domaine réservé au législateur. L'article 37 sur les traités serait différent; il faudrait une approbation peu importe s'il s'agit d'un domaine réservé à la loi. Les Cultes seraient internes au Luxembourg, mais les traités internationaux, la Constitution ferait moins confiance au gouvernement ; en France par exemple, certains traités n'auraient pas besoin d'une approbation par la loi.

La thèse de la continuité historique des fabriques d'église serait contraire aux faits. Seuls les nostalgiques de l'Ancien Régime le verraient différemment. La jurisprudence française et luxembourgeoise reconnaît aux anciennes fabriques d'église le statut d'établissement de droit public ; l'État renvoie en particulier à sa pièce n° 11. Pendant 200 ans, les fabriques d'église auraient accepté le régime de droit public, notamment en sollicitant les approbations ministérielles. Ni au Luxembourg, ni en France, ni en Belgique, cette qualification n'aurait jamais été contestée.

Dans un sens large, l'« établissement public » pourrait désigner toutes les personnes morales de droit public. Entre elles, c'est le régime de la réaffectation patrimoniale qui s'appliquerait et non celui de l'expropriation. Il importerait dès lors peu s'il s'agit d'un « établissement public » doté de prérogatives de puissance publique. Le critère central d'une personne morale de droit public serait le fait d'avoir été créée par la loi. Tel serait le cas pour les fabriques et pour le FONDS. La séparation de l'État et de l'église ne serait que partielle au Luxembourg, comme en Alsace-Moselle.

Maître PIERRAT se rallie pour compte du FONDS aux plaidoiries de l'État.

3. Appréciation des moyens d'inconstitutionnalité

Le FONDS a été créé par la LOI et dispose ainsi, conformément aux développements faits à propos de la FABRIQUE, d'une capacité du moins apparente et provisoire pour agir en justice et défendre son existence. Il doit donc être admis à se défendre contre des arguments visant l'irrecevabilité de sa requête au motif d'une absence de capacité juridique.

La recevabilité de la requête du FONDS en matière de bail à loyer dépend de son existence, qui est remise en cause par la FABRIQUE et l'ASSOCIATION sur base de moyens tirés de la violation de traités internationaux, de violations de la Constitution et

de non-conformité à la ConvEDH. Il en est de même pour la recevabilité de la requête en intervention de la FABRIQUE.

D'après l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, si une juridiction estime qu'une question de conformité d'une loi à la Constitution se pose et qu'une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement, elle doit la soulever d'office après avoir invité au préalable les parties à présenter leurs observations.

Ce principe ne connaît d'exception et une juridiction n'est dispensée de saisir la Cour constitutionnelle que si l'une des hypothèses suivantes est validée :

- 1) une décision sur la question soulevée n'est pas nécessaire pour rendre son jugement;
- 2) la question de constitutionnalité est dénuée de tout fondement;
- 3) la Cour constitutionnelle a déjà statué sur une question ayant le même objet.

Pour autant qu'elles remettent en cause les articles 1, 2, 9 et 22 de la LOI, en ce qu'ils créent le FONDS par suppression de la FABRIQUE, les réponses aux questions constitutionnelles qui sont dans le débat sont nécessaires pour rendre le jugement, puisqu'elles ont une incidence sur l'existence même des parties au litige, donc sur la recevabilité des requêtes respectives. Il en est de même en ce qui concerne l'article 76 de la loi du 18 germinal an X, ensemble avec le DECET, qui conditionnent l'existence (antérieure) des fabriques d'église dont la FABRIQUE.

La Cour constitutionnelle n'a par ailleurs jamais statué sur une question ayant le même objet.

Il s'agit dès lors de déterminer si les interrogations quant à la constitutionnalité de la LOI sont dénuées ou non de tout fondement. Le principe étant celui du renvoi préjudiciel obligatoire, cette exception est à interpréter restrictivement, et il n'appartient pas au juge du fond de verser dans des raisonnements ou interprétations constitutionnelles détaillées, sous peine d'empiéter sur les compétences réservées à la Cour constitutionnelle.

La jurisprudence a en outre pu considérer qu'il relève du service public de la justice d'œuvrer dans le sens de la paix sociale et de résoudre autant que possible les points litigieux entre les parties (Cour adm., 27 octobre 2016, 37299C et 37321C ; TA Lux., 4 janvier 2017, 168347). La question litigieuse en l'espèce dépasse les simples relations privées des parties en cause dans une affaire de bail à loyer ; elle s'inscrit dans un contexte plus large de réorganisation du patrimoine d'un Culte, qui a fait l'objet de nombreuses contestations. Au vu du nombre de litiges en cours, et probablement à venir, lors desquels la question de la validité de l'abrogation des fabriques d'église sera

discutée toujours sous le même angle, il est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice que la Cour constitutionnelle fournisse une réponse aussi complète que possible, évitant ainsi une démultiplication des recours en justice et le risque de solutions contradictoires. Ces considérations amènent le Tribunal à adopter en l'espèce une approche large du renvoi préjudiciel.

3.1. ARTICLES 22 ET 119 DE LA CONSTITUTION

La FABRIQUE, rejointe dans ses moyens par l'ASSOCIATION, soutient en somme que la CONVENTION serait nulle pour ne pas avoir été approuvée par la Chambre des Députés, pour avoir été signée par le seul Ministre de l'Intérieur qui ne pourrait engager le Gouvernement et par le seul Archevêque qui ne pourrait engager les fabriques d'église.

L'ETAT et le FONDS estiment à titre principal que la question de la conformité à l'article 22 de la Constitution n'affecterait que la CONVENTION et non la LOI. A titre subsidiaire, ils estiment que le but de cet article se limiterait à protéger les prérogatives du pouvoir législatif et que le vote de la LOI vaudrait approbation des dispositions de la CONVENTION. Ils réfutent les moyens relatifs au pouvoir de signature du ministre de l'Intérieur ; l'Archevêque représenterait le culte catholique et n'aurait pas disposé de biens.

Selon l'article 22 de la Constitution, « (...) *les rapports de l'Église avec l'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre des Députés pour les dispositions qui nécessitent son intervention* ».

L'article 119 de la Constitution, sur lequel le Tribunal avait attiré l'attention des parties à l'audience, prévoit qu'« *en attendant la conclusion des conventions prévues à l'art. 22, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur* ».

Les différents arguments soulevés sont à analyser dans l'ordre suivant :

- 1) Est-ce que la conformité de la CONVENTION à la Constitution a une incidence sur la constitutionnalité de la loi ?
- 2) Est-ce que la CONVENTION a été valablement conclue et sort ses effets ?
- 3) Est-ce que la CONVENTION devait être soumise à la Chambre des Députés ?
- 4) Est-ce que la CONVENTION a été soumise à la Chambre des Députés ?

3.1.1. Incidence de la CONVENTION sur la LOI

Il est exact, comme le soutient l'ETAT que ce n'est pas la constitutionnalité de la CONVENTION, mais celle de la LOI qui est en jeu dans la présente affaire.

Or, l'article 119 de la Constitution peut être interprété en ce sens que la loi ne peut pas modifier les dispositions relatives aux Cultes sans convention au sens de l'article 22. Le renvoi à l'article 22 peut à son tour s'interpréter comme n'exigeant pas seulement une convention, mais une convention soumise à la Chambre des Députés pour les questions relevant de sa compétence. En outre, tel qu'il sera relevé, le fait que les conditions d'entrée en vigueur de la Convention ne soient pas remplies, soulève la question de savoir si l'article 119 a été respecté.

Selon l'interprétation adoptée, la LOI pourrait dès lors être inconstitutionnelle pour ne pas avoir laissé en vigueur les dispositions existantes relatives aux cultes sans attendre une convention entrée en vigueur et/ou soumise à la Chambre des Députés.

La LOI pourrait encore être contraire à l'article 22 de la Constitution pour avoir réglé les rapports de l'Église avec l'État sans convention entrée en vigueur et/ou soumise à la Chambre des Députés.

3.1.2. Validité et effets de la CONVENTION

• **Validité de la CONVENTION.** Les débats ont porté dans un premier temps sur les signatures apposées sur la CONVENTION.

- Quant à la question de savoir si le **Gouvernement** a valablement signé, le Tribunal relève que la CONVENTION entre l'Église et l'État n'est ni une convention de droit privé portant sur des relations contractuelles, ni une convention internationale, mais une convention *sui generis* dont le régime juridique n'est défini par aucun texte particulier. Le Tribunal constate toutefois qu'en droit des traités internationaux, un acte conclu par une personne qui n'a pas été autorisée à représenter une partie, peut faire l'objet d'une confirmation ultérieure (Art. 8 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969). En droit des obligations, l'article 1988 du Code civil prévoit également la possibilité de ratifier des engagements qu'un mandataire a pris au-delà de son mandat. Il est de même de jurisprudence constante que la nullité d'un contrat pour absence de pouvoir du mandataire est relative et ne peut être demandée que par la partie représentée.

Il convient d'en déduire un principe général qu'une convention, y compris une convention au sens de l'article 22 de la Constitution, peut être ratifiée par la suite, même si elle a été conclue par des personnes n'ayant pas eu le pouvoir de ce faire. En l'espèce, le gouvernement, en déposant le projet relatif à la LOI, puis en soutenant la présente action devant les tribunaux, a nécessairement ratifié la CONVENTION. L'État est dès lors valablement engagé, sans qu'il n'y ait lieu d'analyser en détail les pouvoirs de signature ministériels.

- Quant à la signature de l'**Archevêque**, le Tribunal rappelle que l'évêché est représenté judiciairement et extrajudiciairement par l'évêque, le vicaire général ou

un délégué spécialement mandaté par l'un d'eux (Art. 2 de la loi du 30 avril 1981 conférant la personnalité juridique à l'évêché de Luxembourg).

L'article 15 de la Convention du 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg publiée en annexe à la loi du 23 juillet 2016 prévoit que l'Archevêque de Luxembourg assume la direction et la juridiction du culte catholique conformément aux règles canoniques de l'Église catholique.

Le DECRET reconnaît par ailleurs à l'évêque (archevêque ou évêque diocésain) de nombreuses prérogatives au niveau de la surveillance et du fonctionnement des fabriques d'église.

Le curé et les autres anciens membres de la FABRIQUE et actuels membres de l'ASSOCIATION n'ont jamais soutenu qu'ils se distancieraient de l'Église catholique et qu'ils se considéreraient comme un Culte ou une Église distincte. Dès lors, l'Archevêque, en tant que représentant de l'Église catholique au Luxembourg, peut par sa signature engager cette Église dans ses relations avec l'État.

Par conséquent, la CONVENTION n'est pas entachée de nullité du fait de ne pas avoir été signée par des personnes compétentes.

Contrairement aux développements de la FABRIQUE, le fait que l'Archevêque soit fonctionnaire d'ETAT n'implique pas que l'ETAT aurait contracté avec lui-même, un fonctionnaire pouvant représenter des entités publiques ou privées autres que l'ETAT. La CONVENTION n'est dès lors pas une convention signée par l'État avec lui-même, mais une convention entre deux entités ayant la personnalité juridique, à savoir l'État et l'Archevêché.

Enfin, la CONVENTION n'étant pas un contrat civil, mais une convention *sui generis* prévue par la Constitution, les moyens tirés de la violation des articles 1119 et 1165 du Code civil ne sont pas pertinents.

Par conséquent, la CONVENTION a été valablement conclue.

• **Entrée en vigueur de la CONVENTION.** L'article 2 de la CONVENTION prévoit qu'elle sera approuvée par la Chambre des Députés conformément à l'actuel article 22 de la Constitution et publiée au Mémorial et entrera en vigueur au moment à fixer par les lois d'approbation.

L'approbation et la publication au Mémorial n'ont jamais eu lieu. L'article 2 de la CONVENTION est formulé en tant que clause suspensive (« entrera en vigueur ») liée à des conditions qui n'ont jusqu'ici pas été réalisées. Même si le terme « entrer en vigueur » vise essentiellement des actes normatifs, les conventions en matière de Cultes

sont des conventions *sui generis* et l'utilisation de ce terme doit être interprété en ce sens que la CONVENTION est privée d'efficacité tant que les conditions y mentionnées ne sont remplies. La CONVENTION n'a dès lors au stade actuel pas encore sorti ses effets.

Il se pose dès lors une question d'interprétation du droit constitutionnel, et consistant à savoir si, au vu de l'article 119 de la Constitution, le législateur pouvait modifier la législation sur les cultes en présence d'une convention qui existe et qui a été valablement signée, mais dont l'entrée en vigueur dépend de conditions qui n'ont pas encore été réalisées. Il se pose encore la question de savoir si une telle Convention satisfait aux exigences de l'article 22 de la Constitution.

La réponse à ces questions n'est pas à ce point évidente que le juge ordinaire pourrait la trancher au détriment de la Cour constitutionnelle.

3.1.3. Obligation de soumission à la Chambre des Députés

Selon la Constitution, une convention est à soumettre à la Chambre des Députés si elle concerne les rapports de l'Église avec l'État et nécessite l'intervention de la Chambre, de par son objet et le cas échéant aussi de par ses effets.

• **Rapports entre l'Église et l'État.** L'article 1^{er} de la CONVENTION préfigure les grandes lignes de la LOI de 2018 (« Il sera créé par la voie législative ... »). La LOI « se propose de fournir les réponses législatives aux stipulations de la convention du 26 janvier 2015 » (Projet de loi n° 7037, Exposé des motifs, p. 5).

S'il est vrai qu'un certain nombre de dispositions de la LOI concernent les relations entre des institutions religieuses (le nouveau FONDS et les anciennes fabriques) et que d'autres intéressent les relations entre l'Église et les autorités communales, il n'en est pas moins qu'un certain nombre de dispositions de la loi concernent les rapports de l'Église avec l'État. De manière plus générale, le fait même de créer une « personne morale de droit public » au niveau national (Art. 1 et 2 al. 1^{er}) par abrogation d'autres personnes que le législateur considère également comme étant des personnes morales de droit public (Art. 9) s'inscrit dans la sphère publique et relève ainsi des rapports entre l'Église et l'État. La mission du FONDS consistant notamment dans le financement partiel du culte catholique relève également de ces relations, cet aspect financier étant complété par la loi du 23 juillet 2016. Les articles 3, 8 et 17 (2) intéressent la fiscalité, et donc également les relations avec l'État. L'article 6 (2) prévoit une garantie d'État pour certains emprunts. L'article 7 prévoit l'immatriculation du FONDS au registre de commerce. L'article 16 concerne des contributions financières budgétaires à la conservation et à l'entretien de deux édifices religieux d'importance nationale et l'article 30ter le cofinancement de certains logements.

La CONVENTION, tout comme la LOI relèvent dès lors, pour de nombreuses de leurs dispositions, des relations entre l'État et l'Église au sens de l'article 22 de la Constitution.

Elle a également trait aux cultes au sens de l'article 119 de la Constitution.

• **Nécessité de l'intervention du législateur - Objet.** La création d'un nouvel établissement public nécessite l'intervention du législateur. Il en est de même pour l'abrogation de l'article 76 de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes, qui prévoit l'obligation d'établir des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples. Concernant le DECRET de 1809, le Tribunal constate que, même si sous l'Empire les décrets impériaux étaient des textes pris par le chef de l'État, ceux qui sont restés en vigueur au Luxembourg sont actuellement abrogés ou modifiées au moyen d'une loi. Le Conseil d'État considère de même que les décrets remontant à l'époque impériale ont valeur de loi. L'abrogation des fabriques d'église et leur remplacement par le FONDS nécessitent dès lors l'intervention de la Chambre des Députés.

• **Nécessité de l'intervention du législateur - Absence d'effet direct.** Le Conseil d'État avait en particulier relevé que :

« Sur un plan formel, le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi sous avis ne proposent pas l'approbation de la convention par le législateur, mais se limitent à mettre en place un dispositif qui est censé en traduire la substance. L'article 2 de la convention précise qu'elle „sera approuvée par la Chambre des Députés conformément à l'actuel article 22 de la Constitution et publiée au Mémorial et entrera en vigueur au moment à fixer par les lois d'approbation“, disposition qui pourrait être lue comme traduisant l'intention des parties à la convention d'en soumettre l'entièreté au législateur. Comme le Conseil d'État a eu l'occasion de le noter de façon itérative, l'article 22 de la Constitution n'exige pas l'approbation formelle de la convention conclue avec un culte en tant que telle, cette approbation n'étant exigée que sur les points où l'exécution de la convention nécessite l'intervention du législateur. Le Conseil d'État note qu'en l'occurrence, et contrairement aux lois du 23 juillet 2016 qui ont réglé les relations entre l'État et les communautés religieuses, le texte de la convention précitée du 26 janvier 2015 n'était pas joint au texte du projet de loi sous examen et ne sera dès lors pas publié en annexe à la future loi ». (Projet de loi n° 7037, Avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017, Considérations générales, p. 2).

A la lecture de ce raisonnement, le Tribunal ne peut en déduire que le Conseil d'État aurait clairement dit qu'une approbation n'était pas nécessaire ou qu'elle était implicite par le vote de la loi ; le Conseil d'État note que l'approbation formelle n'est requise que

sur les points où l'exécution de la convention nécessite l'intervention du législateur et que la CONVENTION n'était pas jointe au texte du projet de loi.

La question est ainsi de savoir si la CONVENTION en l'espèce devait être approuvée en tant que telle. Dans la logique des plaidoiries de l'État, la CONVENTION n'est pas autonome (« *self executing* »). La position de l'État revient au final à considérer que la Convention signée n'est pas une convention au sens de l'article 22 de la Constitution, mais une simple déclaration d'intention, qui n'aurait pas besoin d'une quelconque approbation faute d'effets. Il y aurait tout au plus un engagement du gouvernement de déposer un projet de loi.

Le Tribunal constate que la CONVENTION ne fait effectivement qu'annoncer une loi, et n'emporte elle-même pas d'effets juridiques à l'égard des tiers. A ce titre, le Tribunal d'Arrondissement a retenu que : « *la convention ne constitue en soi, même entre les parties signataires, pas un document juridiquement contraignant en ce qu'elle emporterait des droits et obligations qui pourraient faire l'objet d'une consécration judiciaire et par la suite d'une exécution forcée. Il résulte de son contenu qu'il s'agit d'un accord-cadre sous forme d'une déclaration de volonté politique sur les règles juridiques que les parties entendent voir appliquer à l'avenir aux biens visés par la convention. Ce régime juridique, et les éventuels transferts de propriété préalables que son application requiert, ne pouvaient découler en fin de compte pas de la convention elle-même, mais devaient résulter d'une loi qui, aux termes des tout premiers mots de l'article 1er de la convention, restait à être adoptée. Si la convention cristallise dès lors l'accord de l'ETAT et l'ARCHEVÊCHÉ pour procéder en ce sens, elle n'emportait pas en elle-même instauration erga omnes dudit régime juridique et des transferts de propriété, ceux-ci ne découlant que de la loi dont l'adoption était alors envisagée et qui soit aurait pu ne pas être adoptée, soit aurait pu être adoptée dans une autre teneur que celle envisagée par les parties à la convention* » (TA Lux., civil, 11 juillet 2018, 184.072).

D'un autre côté, le Conseil d'État était d'avis que la CONVENTION est « une convention au sens de l'article 22 de la Constitution » (avis du 14 juillet 2017, p. 3), donc une Convention qui règle les rapports de l'Église avec l'État, et non une simple déclaration d'intention.

En outre, l'article 2 de la CONVENTION envisage elle-même sa soumission à la Chambre des Députés. Les signataires de la convention collective avaient prévu une « entrée en vigueur », ce qui laisse sous-entendre un caractère contraignant.

Il se pose dès lors une question d'interprétation du droit constitutionnel consistant à savoir si les articles 22 et 119 de la Constitution exigent uniquement la soumission à la Chambre des Députés pour les conventions produisant un effet direct ou si de manière

générale, toute convention qui aborde, envisage ou préfigure les (futures) relations entre l'État et une Église, ou qui prépare la modification de la législation sur les cultes, doit être soumise au vote des Députés.

La réponse à cette question n'est pas à ce point évidente que le juge ordinaire pourrait la trancher au détriment de la Cour constitutionnelle.

3.1.4. Soumission à la Chambre des Députés

• **Soumission explicite à la Chambre des Députés.** Il est constant en cause que la Chambre des Députés n'a pas approuvé la Convention en tant que telle et qu'elle n'a pas été publiée au Mémorial, et ce contrairement notamment aux conventions signées le 26 janvier 2015. En effet, dans le cadre du projet de loi n° 7037, l'exposé mentionne la CONVENTION, mais elle n'était pas annexée aux documents parlementaires. La CONVENTION n'a dès lors pas été approuvée en tant que telle.

• **Soumission implicite à la Chambre des Députés.** Une autre question qui a été soulevée est de savoir si en tout état de cause, une telle convention doit être formellement approuvée par la Chambre des Députés ou s'il suffit qu'un projet de loi concernant la mise en œuvre législative de la Convention lui soit soumis. Les termes de l'article 22 semblent plaider en faveur de la première approche, formelle, tandis que la seconde approche pourrait être suffisante pour respecter le but et l'esprit de l'article 22.

L'interprétation du terme de « soumission » relève ainsi du droit constitutionnel et doit être tranchée par la Cour constitutionnelle.

3.1.5. Conclusion

Les parties en cause défendent des opinions contraires quant à la conformité de la LOI à l'article 22 de la Constitution. Au vu des questions soulevées, le Tribunal ne saurait, sans empiéter sur les compétences de la Cour constitutionnelle, interpréter l'article 22 dans un sens ou dans un autre. Par conséquent, la question de constitutionnalité n'est pas dénuée de tout fondement, et il y a lieu de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle qui pourrait prendre la forme suivante :

« Est-ce que les articles 1, 2, 9 et 22 de la loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes en tant qu'ils concernent les rapports de l'Église avec l'État, sont conformes à l'article 22 de la Constitution exigeant une convention à soumettre à la Chambre des Députés {alors que la Convention convention signée le 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises n'a, en tant que telle, pas été soumise à la Chambre des Députés et que les conditions de son entrée en vigueur ne sont pas remplies}? ».

Au regard de l'article 119 de la Constitution, il se pose encore la question de savoir si le législateur peut abroger la législation en vigueur relative aux cultes en l'absence de convention valable. La Cour constitutionnelle est dès lors à saisir d'une question qui pourrait être formulée comme suit :

« Est-ce que l'article 22 de la loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes, en ce qu'il abroge l'article 76 de la loi du 18 germinal X relative à l'organisation des cultes et le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église, est conforme à l'article 119 de la Constitution selon lequel les dispositions relatives aux cultes restent en vigueur en attendant la conclusion des conventions prévues à l'article 22 de la Constitution {alors que la Convention convention signée le 26 janvier 2015 entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et l'Église catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises n'a, en tant que telle, pas été soumise à la Chambre des Députés et que les conditions de son entrée en vigueur ne sont pas remplies} ? ».

3.2. ARTICLE 16 DE LA CONSTITUTION

D'emblée, le Tribunal écarte l'argument selon lequel la LOI contreviendrait à l'article 545 du Code civil ; les deux textes étant de nature législative, une telle contrariété ne se conçoit pas.

Pour la FABRIQUE et l'ASSOCIATION, la LOI contreviendrait encore à l'article 16 de la Constitution en expropriant les fabriques d'église, le législateur ne pouvant contourner cette garantie constitutionnelle en créant une personne morale de droit public. Elles remettent en cause cette qualification en soulignant que ni le FONDS, ni les fabriques ne seraient dotés d'un patrimoine d'origine publique, ni investis d'une mission de service public, ni contrôlés par l'autorité publique.

Le FONDS et l'ETAT argumentent dans le sens de l'inapplicabilité de l'article 16 de notre Constitution, au motif que tant les fabriques d'église que le FONDS seraient des personnes morales de droit public instituées par le législateur, qui serait par conséquent également en droit de réaffecter leur patrimoine. Il conviendrait de se rallier à l'avis du Conseil d'État concluant que la LOI n'opère pas d'expropriation telle qu'envisagée par la Constitution. La réorganisation interviendrait en outre de l'accord de l'Église.

Selon l'article 16 de la Constitution, nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi.

Selon la Cour constitutionnelle, le droit de propriété est un droit fondamental et toute dérogation qui y porte atteinte est d'interprétation stricte (arrêt n° 16/03 du 7 février 2003).

• **Existence d'une propriété.** Pour pouvoir conclure à une violation de l'article 16 ConvEDH, il faut dans un premier temps que la FABRIQUE de Hollerich soit (ait été) propriétaire de biens.

Dans son avis du 5 juillet 2017 (pages 5 et 6), le Conseil d'État s'est interrogé si la propriété des édifices religieux relève du régime du domaine public ou du régime de la propriété privée. Cette question se limite toutefois aux biens ecclésiastiques et ne concerne pas les autres biens que la FABRIQUE détenait.

Concernant ces biens ecclésiastiques, il a été jugé que ni le Concordat de 1801, ni les articles organiques, ni le Décret de 1809 ne peuvent être interprétés, ni par leurs termes ni par leur esprit, comme attribuant la propriété des biens ecclésiastiques aux fabriques d'église (TA Lux., civil, 11 juillet 2018, 184.072). Les fabriques ne sont ou n'étaient dès lors pas d'office propriétaires des biens religieux sous leur gestion, mais il convient d'apprécier au cas par cas si une telle propriété existe.

Quant aux biens non-ecclésiastiques par contre, il est résulté des débats à l'audience que le principe même que la FABRIQUE dispose de tels biens, notamment des biens donnés en location, dont elle est devenue propriétaire notamment par des legs ou par la prescription acquisitive, n'était pas contesté. L'objet principal du litige en matière de bail à loyer consiste précisément à récupérer les fruits tirés de ces propriétés données en location et que le FONDS prétend avoir récupérés dans son patrimoine.

• **Privation de propriété.** Selon l'article 2 al. 1^{er} de la LOI, le FONDS est de plein droit le successeur à titre universel des fabriques d'église.

Cette disposition opère dès lors un transfert de propriété depuis les fabriques d'église vers le FONDS. Ce transfert est universel, et inclut dès lors tant les biens ecclésiastiques que les autres biens.

Il est vrai que, concomitamment à cette privation de propriété, la FABRIQUE a été abrogée, de sorte qu'elle ne saurait plus jouir de cette propriété. Or, le fait de supprimer l'existence d'une personne ou de la priver de la capacité à agir en justice, emporte également dépossession de propriété. En effet, une telle mesure rompt le lien ayant précédemment existé entre une personne et les biens dont elle était propriétaire.

Les questions de l'expropriation et de la suppression sont en l'espèce intimement et indissociablement liées. L'expropriation est un acte préparant la suppression, et la suppression elle-même emporte rupture du lien de propriété.

Il ne saurait y avoir expropriation si la personne qui perd sa propriété y a librement consenti. Or, si nous avons relevé que l'Archevêque peut conclure de manière générale des conventions intéressant les relations entre l'État et le culte catholique, il n'est cependant pas le représentant légal de chacune des fabriques d'église pour des accords de nature privée, tel qu'un transfert de propriété et n'a pas non plus un mandat pour contracter en leur nom.

• **Statut de personne morale de droit public.** L'État et le FONDS considèrent, en résumé, que tant les fabriques d'église que le FONDS constituent des personnes morales de droit public et que par conséquent, une réaffectation patrimoniale peut avoir lieu sans violer l'article 16 de la Constitution. La FABRIQUE et l'ASSOCIATION contestent ce raisonnement.

Selon le Conseil d'État, les fabriques d'église constitu(ai)ent des établissements publics relevant de l'État et placés sous la double tutelle administrative de l'État et de l'Archevêché.

Le Conseil d'État, dans son avis du 5 juillet 2017, s'était prononcé comme suit quant à la nature juridique des fabriques d'église :

« Selon l'analyse du Conseil d'État, les fabriques d'église forment des établissements publics. Il ne s'agit pas d'établissements publics au sens de l'actuel article 108bis de la Constitution, étant donné que cette disposition constitutionnelle n'existait pas encore ni à l'époque du décret impérial précité de 1809 ni à l'époque de la jurisprudence citée par le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2015. Il s'agit d'établissements publics sui generis, disposant d'un patrimoine propre, dont l'origine ne se trouve pas dans une dotation étatique ou communale, mais dans la restitution, à la suite du Concordat du 26 messidor an IX (15 juillet 1801), de certaines propriétés immobilières confisquées par l'État français pendant la Révolution, ainsi que dans des libéralités faites en leur faveur par les fidèles » (p. 3).

« Le Conseil d'État considère que le Fonds constitue une personne morale de droit public sui generis, affranchie d'une tutelle étatique directe. Afin d'écartier toute insécurité juridique sur cette question, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de préciser le statut du Fonds dans le dispositif de la loi en projet sous avis.

Le Fonds tel que créé par la loi en projet constitue une entité manifestement dérogatoire au droit commun. Créé par une loi spéciale, il se verra attribuer en qualité de propriétaire des biens mobiliers et immobiliers provenant exclusivement – du moins au moment de sa création par le projet de loi sous avis – de fabriques d'église ou de communes. Cette particularité souligne également sa qualité de personne morale de droit public.

Le Conseil d'État constate que, malgré son statut de droit public, le Fonds ne dispose pas de prérogatives de puissance publique. (...) » (p. 9).

Dans cet avis, adopté par 18 voix contre 2, le Conseil d'État avait estimé qu'il n'y a pas d'expropriation :

« Dans la mesure où, selon le projet de loi, l'intégralité du patrimoine des fabriques d'église, ainsi que des biens immobiliers (édifices religieux), actuellement propriétés communales, sera attribuée au Fonds disposant, au même titre que les fabriques d'église, d'un statut de droit public, tout en étant affranchie de la tutelle étatique et communale, il ne saurait être question d'expropriation. Le Fonds reprend en effet les missions des fabriques d'église et se voit transférer leurs patrimoines tout en gardant l'affectation antérieure ».

Le Conseil d'État procède encore à une comparaison avec la transmission du patrimoine des caisses de pension opérée par la législation de 2008 sur le statut unique. Il base donc son raisonnement sur le fait que FONDS et fabriques relèvent d'un statut public, de sorte qu'il n'y aurait pas d'expropriation.

Dans une opinion dissidente soutenue par deux membres du Conseil d'État (doc. parl. 7037/5), il est souligné que de nombreux transferts de propriété ne feraient pas l'objet d'un accord et seraient imposés par la loi sans la moindre contrepartie. Les auteurs s'interrogent sur la conformité du projet de loi, en particulier des articles 11 et 13, à l'article 16 de la Constitution, considérant que cette garantie bénéficie également aux personnes morales. Ils admettent que le législateur peut régler d'autorité le transfert de biens entre pouvoirs publics, que ce soit lors de leur création, de leur suppression ou de leur réaménagement. La simple existence d'une personnalité juridique de droit public ne suffirait cependant pas, à elle seule, pour justifier une exception à l'article 16 de la Constitution ; il faudrait en outre que le transfert de propriété ait lieu dans l'intérêt général, qu'il s'inscrive dans la continuité du service public et que le régime domanial soit maintenu. L'objectif de la loi, visant la séparation entre l'Église catholique et l'État, opérerait une rupture. Ils soulignent que le FONDS n'a pas de statut de droit public (ce qui sera changé en cours de procédure législative), qu'il n'est chargé d'aucune mission d'intérêt général et que sa surveillance est abandonnée à l'Archevêché. Les auteurs concluent que les articles 11 et 13 du projet de loi seraient contraires à l'article 16 de la Constitution, et qu'il faudrait ancrer le Fonds dans la sphère publique et lui reconnaître du moins en partie des missions d'intérêt général.

• **Appréciation.** La Constitution ne définit pas le cercle des personnes qui sont protégées contre l'expropriation. A la base, la formulation (« nul ») est très large et vise toute personne. S'il est admis en doctrine qu'il n'y a pas d'expropriation contraire à l'article 16 de la Constitution en cas de réorganisation de patrimoines publics, la

Constitution n'énonce cependant pas cette exception, ni a fortiori n'en définit les limites. Conformément à la jurisprudence constitutionnelle précitée, une telle exception devrait être d'interprétation stricte. Il faut encore relever que l'article 16 s'inscrit dans le chapitre relatif aux « libertés publiques » qui sont essentiellement des libertés des citoyens *envers* l'État et ne valant pas *au sein* de l'État, les limites de cette sphère étatique relèvent de l'interprétation du droit constitutionnel.

Selon une position majoritaire de la doctrine et de la jurisprudence, les fabriques d'église constituent des personnes morales de droit public. En vertu des termes explicites de la LOI, il en est de même du FONDS. Ce n'est par ailleurs que pour les fins de son immatriculation que le FONDS est assimilé aux établissements publics, dont il ne partage cependant pas la nature juridique (Avis complémentaire du Conseil d'État du 5 décembre 2017, p. 3).

Si l'avis dissident du Conseil d'État se concentre sur les articles 11 et 13 de la loi, il n'en est pas moins qu'il soulève la question générale de savoir si le FONDS relève réellement de la sphère publique exclue des garanties constitutionnelles, telles que la garantie de propriété de l'article 16 de la Constitution. A ce titre, il convient de rappeler que les missions et attributions des fabriques d'église étaient sensiblement les mêmes que celle du FONDS, de sorte que cette interrogation vaut aussi à leur égard.

Dans sa version finale, la LOI précise que le FONDS est une « personne morale de droit public ». Elle ne semble cependant pas le charger d'un service public général, mais à « pourvoir aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique ». Le Tribunal ne peut admettre d'office que le législateur pourrait se mettre à l'abri de tout reproche en qualifiant à son bon vouloir une entité de personne morale de droit public.

Ce rattachement à la sphère publique des fabriques et du FONDS comporte plusieurs spécificités. Tout d'abord, ces personnes morales « publiques » ne sont pas chargées – au sens actuel du terme – d'une mission de service public pour la population dans son ensemble. En outre, elles ne sont pas soumises à la tutelle de l'État ou du moins, dans les termes du Conseil d'État, « *affranchie(s) d'une tutelle étatique directe* ». Par ailleurs, comme la Haute Corporation l'avait relevé pour le FONDS, elles ne « dispose(nt) pas de prérogatives de puissance publique ». Enfin, leur affectation patrimoniale ne provient pas (exclusivement) de dotations publiques, mais dans une mesure non négligeable de dons et de legs que les fidèles voulaient confier à l'Église et non au patrimoine de l'État.

Le Tribunal s'interroge ainsi si toutes les personnes morales de droit public peuvent être exceptées de l'article 16 de la Constitution. Non seulement le FONDS, mais les institutions de tous les cultes légalement reconnus (Archevêché, églises orthodoxes, Shoura, consistoire israélite, etc.) sont légalement qualifiées de personnes juridiques de

droit public. Cela impliquerait-il que l'État peut, sans violer la Constitution, attribuer à ses administrations les biens appartenant à celles-ci, voire transférer des biens entre Cultes ? Ou alors faudrait-il considérer qu'il existe des patrimoines publics distincts pour chaque Culte, l'État pouvant les réaffecter au sein du Culte, mais non entre Cultes, ni entre les Églises et l'État ?

Face à une multiplicité de voix critiques dans le cadre du présent procès, dans le débat public et dans la doctrine, de discussions menées à ce propos dans la commission parlementaire (not. réunion du 24 juillet 2017), et face à un avis dissident au sein du Conseil d'État sur un sujet connexe, le Tribunal ne saurait – sans outrepasser ses compétences – considérer que la question de la conformité à l'article 16 de la Constitution est totalement dénuée de tout fondement. La définition du cercle des « personnes de droit public » qui, le cas échéant, ne bénéficient pas ou à moindre mesure des garanties de l'article 16 de la Constitution, relève de l'interprétation du droit constitutionnel et donc des attributions de la Cour constitutionnelle.

Il y a dès lors lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question qui pourrait être formulée comme suit :

« Est-ce que l'article 2 de la loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes en tant qu'il organise un transfert de plein droit et à titre universel d'un patrimoine entre les fabriques d'église et le fonds nouvellement créé, ainsi que les articles 1, 9 et 22 en ce qu'ils suppriment les fabriques d'église, sont conformes à l'article 16 de la Constitution ? »

3.3. ARTICLE 10BIS DE LA CONSTITUTION

Aux termes de l'article 10bis (1) de la Constitution, les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

Selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, la mise en œuvre de la règle constitutionnelle d'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable au regard de la mesure critiquée.

S'il n'appartient pas au juge du fonds de verser dans des interprétations du droit constitutionnel, il se dégage toutefois de la jurisprudence de la Cour de Cassation (voir en ce sens T.HOSCHEIT, 2e édition 2019, *Le droit judiciaire au Grand-Duché de Luxembourg*, n°105, page 115 et les décisions citées Cour de cassation, 11 juillet 2013, arrêt numéro 61/13 et Cour de Cassation, 9 novembre 2017, numéro 77/2017) que les juges ordinaires peuvent porter une appréciation sur la question de la comparabilité

entre deux situations pour en faire dépendre la question d'un éventuel renvoi préjudiciel devant la Cour constitutionnelle.

3.3.1. Conformité de la LOI

La FABRIQUE et l'ASSOCIATION font valoir, en résumé, qu'il y aurait violation des articles 10bis de la Constitution puisque la LOI viserait exclusivement les fabriques de l'église catholique et non d'autres entités juridiques analogues qui existeraient pourtant dans d'autres Cultes, différence de traitement qui ne trouverait aucune justification objective.

Le FONDS et l'ETAT objectent que les situations entre Cultes ne seraient pas comparables, puisque seul le patrimoine de l'église catholique aurait été organisé à travers de nombreuses fabriques d'église. Plutôt que de créer une discrimination, la LOI mettrait un terme à des inégalités en regroupant la gestion des biens catholiques, comme pour les autres Cultes, entre les mains d'une seule entité.

Il convient de rappeler que ne sont déterminants pour l'issue de ce litige que les questions intéressant la suppression des fabriques d'église ; les questions d'un traitement inégalitaire au niveau de la désacralisation des édifices ne sont pas pertinentes. La question de la constitutionnalité des dispositions mettant en place le FONDS par suppression des fabriques par contre ont une incidence sur le présent litige.

La FABRIQUE de Hollerich estime que le droit à l'égalité de traitement est violé à son égard. Elle se trouve dans une situation comparable à celle des autres fabriques. Or celles-ci sont toutes supprimées par la LOI et ne font dès lors pas l'objet d'un traitement différent.

Par contre, la LOI ne règle pas les Cultes dans leur ensemble, mais uniquement un Culte spécifique, à savoir celui de l'Église catholique. La LOI qui instaure le FONDS rapproche la législation du culte catholique à celle en vigueur pour les autres Cultes en instaurant une gestion centralisée du patrimoine. Il faut cependant constater que pour les autres Cultes, il n'y a qu'une seule personne morale créée par la loi (notamment les consistoires) qui représente à la fois la communauté religieuse et administre ses biens.

Pour l'Église catholique, la personnalité juridique est reconnue à l'évêché (loi du 30 avril 1981 précitée), et c'est l'Archevêque qui assume la direction et la juridiction du culte catholique, conformément à la Convention précitée du 26 janvier 2015. A cette structure vient se rajouter une personnalité juridique différente, à savoir le FONDS, créé par la LOI.

Le FONDS et l'ASSOCIATION ne sauraient être contredits lorsqu'ils soulèvent que la LOI instaure, ou du moins maintient, une certaine différence dans la structuration de la gestion patrimoniale pour l'Église catholique par rapport aux autres Églises. Le Conseil

d'État avait d'ailleurs souligné que le FONDS constitue une « entité manifestement dérogatoire au droit commun ».

La question de savoir si les différents Cultes avaient marqué leur accord avec cette structuration, et notamment que l'Archevêque ait signé la CONVENTION, n'est pas nécessairement de nature à justifier la différence de traitement, surtout si on se place avec l'ÉTAT et le FONDS dans une logique de gestion de la domanialité publique et non dans la logique de droit privé de l'ASSOCIATION et de la FABRIQUE.

La mise en œuvre de la règle constitutionnelle d'égalité suppose que les catégories de personnes entre lesquelles une discrimination est alléguée se trouvent dans une situation comparable au regard de la mesure critiquée.

Les différents cultes se trouvent dans une situation comparable dans la mesure où ils disposent d'un patrimoine et doivent l'administrer. Néanmoins, il existe une différence quantitative au niveau de l'implantation historique de l'Église catholique sur tout le territoire luxembourgeois et du nombre de biens sous gérance.

Il n'est en effet pas contesté que le patrimoine de l'Église catholique est nettement plus élevé et disséminé sur le territoire national que celui des autres Églises.

Aux yeux du Tribunal, cette différence quantitative est un fort argument pour considérer que l'Église catholique ne se trouve pas dans une situation comparable à celle des autres Églises et que l'ampleur de son patrimoine peuvent justifier l'instauration de structures différentes de celles des autres Églises, que ce soient les fabriques d'église ou le FONDS.

Ces mêmes arguments peuvent faire conclure que, à admettre que la situation entre Églises soit comparable, la différence de traitement soit néanmoins rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but.

Néanmoins, dans l'approche large du renvoi préjudiciel adoptée au vu des considérations préénoncées et afin de clarifier la situation légale dans son ensemble, le Tribunal conclut qu'il revient à la Cour constitutionnelle de trancher si l'Église catholique se trouve dans une situation comparable ou non et si, le cas échéant, la différence de traitement se justifie objectivement.

Il n'y a dès lors pas lieu d'écarter d'office le traitement différencié du culte catholique comme n'étant manifestement pas contraire à l'article 10 bis de la Constitution et la question de constitutionnalité pourrait prendre la forme suivante :

« Est-ce que l'article 1^{er} de la loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes, en ce qu'il crée pour le

seul culte catholique une personne morale de droit public aux fins de pourvoir aux besoins matériels liés à l'exercice de ce culte, est conforme à l'article 10bis de la Constitution ? »

3.3.2. Conformité de la Loi du 18 germinal an X

Le FONDS et l'ETAT ont argumenté que la LOI, loin d'être contraire au principe d'égalité devant la loi, ne ferait que gommer une inégalité ayant existé auparavant.

Il est constant en cause que les fabriques d'église, telles qu'instituées par l'article 76 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes (Articles organiques de la convention du 26 messidor an IX (15 juillet 1801)) et le DECRET (ayant valeur de loi) ne visent que la religion catholique, apostolique et romaine (article 1^{er}). La loi de l'an X visait également les consistoires du culte protestant. Les autres religions et cultes ne disposent pas de structures similaires.

La question était dès lors dans le débat si l'article 76 de la loi du 18 germinal an X institue/instituait une telle inégalité de traitement devant la loi.

L'ETAT a estimé qu'il y aurait eu certes un traitement différent, mais non un traitement discriminatoire par le passé. Il serait un fait que l'Église catholique est davantage implantée sur le territoire luxembourgeois et dans les communes. Le principe d'égalité devant la loi n'impliquerait pas qu'une seule solution légale serait admissible et que toute autre solution serait inconstitutionnelle ; admettre ceci ferait du juge constitutionnel le véritable législateur. En réalité, le législateur disposerait d'une certaine marge d'appréciation. Face à une forte implantation de l'Église catholique au Grand-Duché, tant l'ancien modèle décentralisé des fabriques d'église que la solution centralisée actuelle seraient admissibles ; le législateur pourrait choisir sans violer le principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

Le Tribunal relève que la LOI a abrogé l'article 76 de la loi du 18 germinal X. Or, c'est précisément cette abrogation et la validité de la LOI qui sont en discussion. Ainsi la question de savoir si l'article 76 de la loi du 18 germinal X (et par conséquent le DECRET) était de toute façon inconstitutionnel au moment de son abrogation a une incidence sur le présent litige, puisque si tel est le cas, la LOI ne saurait enfreindre la Constitution pour avoir abrogé des institutions qui de toute façon ne devaient plus exister. De même, les fabriques d'église, dont la FABRIQUE de Hollerich, auraient ainsi cessé leur existence avant même que la LOI n'entre en vigueur.

La question de la constitutionnalité de l'ancienne législation a dès lors également une incidence sur la solution du litige, en particulier sur la recevabilité de l'intervention de la FABRIQUE.

La législation sur les fabriques d'église opère/opérait une différenciation entre la religion catholique, bénéficiant de cette institution, et les autres religions qui n'en bénéficient pas.

Tel que relevé ci-avant, la simple différence quantitative au niveau des biens à gérer pourrait faire en sorte que l'Église catholique ne se trouve pas dans une situation comparable, mais il n'appartient pas au juge du fond de trancher ce problème de droit constitutionnel.

Le Conseil d'État avait noté dans son avis du 14 juillet 2017, que « les fabriques d'église sont des institutions spécifiques au culte catholique » (p. 3). Il estime, concernant certaines dispositions de la LOI, qu'il n'y aurait pas de violation du principe d'égalité devant la loi : « *Le régime particulier réservé au patrimoine du culte catholique et le cadre légal spécifique du projet de loi sous avis, y compris les avantages particuliers concédés à la gestion du patrimoine de ce culte, trouvent en effet leur justification dans le contexte historique, culturel, cultuel et légal de l'État luxembourgeois* » (p. 32).

Quant à une telle justification historique, la Cour constitutionnelle n'a pas encore explicitement statué sur la question de savoir si le caractère rationnel, justifié et adéquat de la différenciation doit s'apprécier au moment de l'adoption de la loi ou à un quelconque moment postérieur, notamment celui où la Cour constitutionnelle statue. Dans la seconde hypothèse, qui paraît plausible, la question consiste dès lors à savoir si, de nos jours et en dépit de la justification qu'elle a pu avoir au début du 19^e siècle, une législation différenciant entre l'église catholique, apostolique et romaine et les autres églises peut se justifier.

La décision sur le caractère constitutionnel ou non d'une loi est en principe réservée à la Cour constitutionnelle. Le Tribunal relève qu'en l'espèce, la loi du 18 germinal X est antérieure à l'entrée en vigueur de la Constitution et aurait dès lors été abrogée d'office si elle avait été contraire à celle-ci (Cour constitutionnelle, 20 décembre 2013, n° 107) ; or, le principe d'égalité devant la loi n'a fait son entrée dans la Constitution qu'en 1848 (en tant qu'article 10, révisé par la loi du 29 avril 1999 pour devenir l'article 10bis). Le Tribunal de Paix ne saurait dès lors statuer lui-même sur une éventuelle abrogation de la législation sur les fabriques d'église par l'effet de la Constitution.

Enfin, aux yeux du Tribunal, les deux questions de conformité à l'article 10bis de la constitution sont intimement liées. Si l'on devait estimer que la gestion patrimoniale instaurée par la LOI viole l'article 10bis de la Constitution, il devrait en être ainsi à plus forte raison de la législation sur les fabriques d'église, puisque ce régime se différencie encore davantage de celui applicable aux autres Églises. Le fait de poser la question de la conformité de la LOI à l'article 10bis de la Constitution implique dès lors également

de poser la question de la conformité du régime des fabriques d'église à ce même principe d'égalité, et la question afférente pourrait prendre la forme suivante :

« Est-ce que l'article 76 de la loi du 18 germinal X en ce qu'il crée des fabriques d'église au seul profit de l'église catholique, apostolique et romaine est (était) conforme à l'article 10bis de la Constitution ? »

3.4. ARTICLE 107 DE LA CONSTITUTION

Selon la FABRIQUE, il y aurait violation de l'article 107 de la Constitution du fait que la LOI contreviendrait à l'autonomie communale. Elle estime en particulier qu'en supprimant les fabriques d'église, « le législateur est intervenu directement dans les affaires internes de l'Église et a violé le principe de l'autonomie des communautés religieuses. L'État a fait donc fi de la neutralité vis-à-vis des entités religieuses. Cette manière de faire contrevient également à l'autonomie communale ». L'ÉTAT et le FONDS concluent à l'absence de violation de l'article 107 en rappelant que l'autonomie communale n'implique pas une complète indépendance des communes.

Selon l'article 107 (1) de la Constitution, les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

L'article 6 de la LOI interdit toute contribution au financement des activités du FONDS par les communes.

Le Conseil d'État s'était interrogé si les dispositions relatives à l'interdiction du cofinancement du FONDS par les communes sont conformes au principe constitutionnel d'autonomie communale (avis du 14 juillet 2017, p. 13).

Or tout d'abord, le principe de l'autonomie communale restreint, mais n'interdit pas l'intervention du législateur dans les affaires communales. En outre, les fabriques d'église ne sont pas des autorités communales et ne bénéficient dès lors pas de la garantie constitutionnelle de l'article 107.

S'il est exact que certaines dispositions de la LOI imposent des obligations et interdictions aux communes, il ne s'agit cependant pas de dispositions pertinentes pour la solution du présent litige ; une éventuelle inconstitutionnalité de ces articles ne ferait pas disparaître le FONDS et renaître les fabriques. Enfin, la question de savoir si la CONVENTION impose à juste raison ou à tort une obligation de négociation aux communes quant à la propriété des églises, n'est pas non plus déterminant pour apprécier la constitutionnalité de l'abrogation des fabriques d'église par la LOI.

La problématique constitutionnelle soulevée n'est dès lors pas pertinente pour la solution du litige.

Dans deux arrêts récents, la Cour constitutionnelle a rappelé qu'en application du principe général du contradictoire, consacré par l'article 65 du Nouveau Code de procédure civile, le juge, y compris le juge constitutionnel, doit en toutes circonstances faire observer et observer lui-même le principe de la contradiction. Une question préjudicielle est irrecevable si son libellé n'a pas fait l'objet d'un débat contradictoire (Cour constitutionnelle, 24 avril 2020, n° 153), en particulier si le libellé proposé par une des parties fait l'objet de modifications substantielles (Cour constitutionnelle, 13 décembre 2019, n° 151).

Avant tout autre progrès en cause, il y a dès lors lieu d'inviter les parties à prendre position sur la formulation proposée pour les questions préjudicielles.

Par ces motifs :

Le Tribunal de paix de et à Luxembourg, siégeant en matière de bail à loyer statuant contradictoirement entre parties et en premier ressort,

statuant en continuation du jugement n° 1260/20 rendu par le tribunal de paix de et à Luxembourg en date du 22 mai 2020 ;

dit qu'il n'y a pas lieu à surseoir à statuer au vu de l'appel qui a été interjeté ;

dit qu'il y a lieu de saisir la Cour constitutionnelle de questions préjudicielles quant à la conformité des articles 1, 2, 9 et 22 de la loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes aux articles 16, 22 et 119 de la Constitution ;

dit qu'il y a lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle quant à la conformité de l'article 76 de la loi du 18 germinal X à l'article 10bis de la Constitution ;

dit qu'il y a lieu de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle quant à la conformité de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 2018 à l'article 10bis de la Constitution ;

avant tout autre progrès en cause :

invite les parties à prendre position sur la formulation des questions préjudicielles proposée dans la motivation du présent jugement ;

fixe la continuation des débats à l'audience du **vendredi 19 juin 2020 à 15.00 heures, salle 1.19,**

réserve les moyens liés à la contrariété de la loi du 13 février 2018 aux traités internationaux et au Concordat ;

maintient les réserves faites dans le jugement du 22 mai 2020.

Ainsi fait, jugé et prononcé en audience publique par Nous Jean-Luc PUTZ, Juge de Paix à Luxembourg, assisté de Daniel MATGEN, greffier, avec lequel Nous avons signé le présent jugement, le tout, date qu'en tête.

(s.) Jean-Luc PUTZ

(s.) Daniel MATGEN