



Luxembourg, le 30 avril 2021

Circulaire n° 3989

# Circulaire

aux administrations communales

**Objet :** Frais de fonctionnement, d'entretien courant et de conservation des édifices religieux – Arrêt de la Cour administrative du 30 mars 2021, n° 44362 CA du rôle

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

Dans l'arrêt sous rubrique la Cour administrative s'est prononcée sur la portée de la loi du 13 février 2018 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 qui concerne plus particulièrement la prise en charge de frais de fonctionnement, d'entretien courant et de conservation d'édifices religieux.

Selon la Cour la base du régime juridique applicable aux relations entre l'Etat et un culte est réglée par une convention prévue à l'article 22 de la Constitution. En l'espèce il s'agit de la convention du 26 janvier 2015 relative à la nouvelle organisation des fabriques d'église, ci-après la « Convention », conclue entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'église catholique du Luxembourg.

Cette Convention a donné lieu à l'intervention de la Chambre des Députés pour transposer son contenu dans la loi précitée du 13 février 2018. Selon la Cour les lois « *transposant le contenu de la convention sont appelées à s'y conformer et ne sauraient être ni contraires ni aller au-delà des prévisions de ce qui a été convenu entre l'Etat et les cultes reconnus en question* ».

La Convention a instauré deux régimes distincts pour le financement des frais d'entretien et de conservation des édifices religieux relevant du culte catholique en distinguant selon que la propriété en revient au Fonds de gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ci-après le « Fonds », ou à une commune.

En ce qui concerne d'abord les édifices religieux qui sont la propriété du Fonds, le financement en incombe exclusivement à celui-ci, un co-financement de la part d'une commune étant interdit (article 1<sup>er</sup>, alinéa 5 de la Convention).

Ensuite la commune dispose librement des édifices religieux qui relèvent de sa propriété exclusive, sous condition de respecter la dignité des lieux. Selon la Cour, la Convention, en phase avec le principe de l'autonomie communale, consacre les pouvoirs des communes sur leurs propres biens et corrélativement,

le principe que les frais de fonctionnement et d'entretien courant de ces édifices sont à la charge de la commune. Selon les juges cette solution correspond au droit commun des biens où il appartient au propriétaire d'un bien, qu'il soit mobilier ou immobilier, d'en prendre en charge les frais d'entretien et de conservation et cela à plus forte raison lorsqu'il s'agit de biens classés en vertu de la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux qui met à charge du propriétaire les frais d'entretien et de conservation d'un bien classé monument national ou inscrit sur l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Les édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique peuvent, conformément à l'article 14, alinéa 2, de la loi précitée du 13 février 2018, être mis à disposition du Fonds par voie de convention, pour un terme de cinq à neuf ans, renouvelable par tacite reconduction. Si la mise à disposition au Fonds a lieu et que l'édifice sert à l'exercice du culte, même si ce n'est que sporadiquement, la conclusion d'une convention de mise à disposition s'impose.

La Cour précise que l'article 14, alinéa 4 disposant que « *Le Fonds assume les frais de fonctionnement et d'entretien courant des édifices mis à sa disposition* » ne saurait signifier que tous les frais de fonctionnement et d'entretien courant soient à la charge du Fonds, sans exception, si l'édifice est utilisé aussi à des fins autres que le service religieux. La Cour en conclut qu'en cas d'usage hybride des lieux, la proportion dans laquelle les frais d'entretien et de fonctionnement doivent être mis à la charge respective de la commune et du Fonds doit varier en fonction des réalités du terrain : le Fonds et la commune doivent « *rester libres de fixer les modalités adaptées à la réalité du terrain - lors de la conclusion de la convention de mise à disposition* », alors que la liberté contractuelle reste entière et qu'elle n'a pas été restreinte par la loi précitée du 13 février 2018.

La Cour estime qu'une mise à disposition partielle ou même ponctuelle, pendant certaines périodes de l'année ou à raison de certains jours est possible et qu'une « *imputation partielle voire ponctuelle, le cas échéant suivant forfait, des frais de fonctionnement et d'entretien courant doit pouvoir être fixée corrélativement* ».

La solution « réaliste » choisie par la Cour, en faisant converger les dispositions de la Convention et de la loi, consiste à donner plus de liberté contractuelle à la commune et au Fonds.

Cependant ce n'est qu'à condition de pouvoir être plausiblement considérés comme « *tenant compte de l'ensemble des données du terrain* » que les crédits budgétaires des communes pour la prise en charge de frais de fonctionnement et d'entretien courant des édifices religieux, mis à disposition du Fonds, peuvent être acceptés. Un crédit budgétaire pour la prise en charge totale des frais de fonctionnement et d'entretien courant, en cas d'affectation de l'édifice à des fins exclusivement religieuses, partant contrairement à la loi, devra être redressé.

Finalement la Cour a retenu « *que le maintien d'une température ambiante stable durant toute l'année s'analyse en frais de conservation, voire de préservation allant en principe à charge du propriétaire* » de l'édifice, ce qui est d'autant plus vrai en présence d'édifices religieux, d'orgues ou de mobiliers classés en application de la loi précitée du 18 juillet 1983. En effet l'article 15 de la loi précitée du 13 février 2018 met à charge du propriétaire les frais de conservation, l'entretien constructif et de remise en état.

Je donne néanmoins à considérer que la loi précitée du 13 février 2018 avait envisagé dès le début l'hypothèse d'une utilisation mixte d'un édifice religieux bien que celui-ci devait recevoir une affectation principale. Du moment que l'édifice religieux est affecté au culte et est mis à disposition du Fonds, ce dernier peut accepter des activités d'une autre nature pour autant qu'elles soient compatibles avec

l'affectation culturelle principale. Bien que cette possibilité avait initialement été conçue pour les cas dans lesquels l'utilisation d'un édifice à des fins religieuses était censée être dominante, rien n'empêche le Fonds d'effectuer pour le compte d'une commune, quel que soit l'envergure de l'utilisation religieuse, des fournitures et services et de se les faire rémunérer conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 13 février 2018. D'ailleurs mes services ont conseillé aux communes de faire application dudit article dans les conventions de mise à disposition entre le Fonds et une commune dans les cas d'usage hybride d'un édifice religieux.

En vertu du principe de l'autorité relative de la chose jugée, l'arrêt de la Cour administrative est sans effet sur les redressements budgétaires opérés dans les budgets d'autres communes qui n'ont pas effectué de recours contentieux. Il va sans dire qu'à l'avenir les conclusions des juges administratifs seront considérées dans le cadre de l'arrêt des budgets communaux et dans l'établissement des conventions de mise à disposition d'édifices religieux par la commune au Fonds. Cela vaut également pour des modifications budgétaires qui seraient présentées durant l'exercice financier en cours.

J'invite les autorités communales d'utiliser le code fonctionnel 850 Cultes pour les dépenses relatives aux édifices religieux affectés au service des cultes et incombant à la commune.

Pour permettre à l'autorité supérieure d'apprécier correctement si la répartition des frais de fonctionnement, d'entretien courant et de conservation, en cas d'utilisation hybride de l'édifice religieux, correspond à la loi précitée du 13 février 2018, appliquée à la lumière de l'arrêt du 30 mars 2021, les communes qui mettent à la disposition du Fonds des édifices religieux affectés au culte, et qui n'ont pas encore conclu les conventions prévues à cet effet sont priées d'y procéder en prenant soin de prévoir les clauses nécessaires en ce qui concerne les modalités précises quant à la mise à disposition, à l'organisation d'activités non-culturelles et à la répartition des frais.

Je remercie les communes qui n'ont pas transmis leurs conventions de mise à disposition à mon ministère de les envoyer à mes services pour le 15 septembre 2021 au plus tard.

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding