

Observations

La tutelle wallonne sur les fabriques d'église sous la loupe de la Cour constitutionnelle

Frédéric Amez

Introduction

La compétence des fabriques d'église et autres établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est une compétence régionale depuis le 1^{er} janvier 2002. Ce n'est cependant que le 13 mars 2014 que le législateur wallon s'en est saisi¹. Son action ne fut que partielle, puisqu'elle ne visait qu'à rationaliser la tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes, sans s'attaquer ni à leur organisation, ni à leur fonctionnement et encore moins à leur financement².

La réforme wallonne vise à simplifier les différents mécanismes de tutelle en vigueur pour les fabriques d'église du culte catholique ainsi qu'à harmoniser les mécanismes de tutelle sur l'ensemble des établissements chargés de la gestion du temporel des autres cultes reconnus. Un des éléments de cette rationalisation est la limitation de la compétence d'avis que la législation antérieure reconnaissait aux organes représentatifs des cultes dans la procédure. Il n'est donc pas étonnant que les évêques, en leur qualité d'organe représentatif du culte catholique, aient demandé à la Cour constitutionnelle l'annulation des dispositions concernées.

Dans son arrêt, la Cour annule l'article 34 du décret, au motif que celui dépasse les compétences de la Région wallonne. Le plus important n'est toutefois pas ce que la Cour annule, mais bien ce qu'elle valide. En se prononçant sur les mécanismes de tutelle, la Cour devait indirectement prendre position sur deux autres vieilles controverses : la nature juridique des fabriques d'église et l'inépuisable problématique de l'égalité de traitement en matière de cultes.

¹ Décr. Parl. w. du 13 mars 2014, modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*MB*, 4 avril 2014).

² Voir, du même auteur, « Le régime des cultes en région de langue française. Une nouvelle tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel », *RRS* 2014, 2, 5-24.

La nature juridique des fabriques d'église

A. La controverse classique

La nature juridique des fabriques d'église est depuis longtemps un objet de controverses. Après leur suppression et la nationalisation des biens ecclésiastiques en France suite à la révolution de 1789, les fabriques d'église furent rétablies en exécution du concordat conclu entre Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII le 26 messidor an IX, qui stipulait que les églises nationalisées et non aliénées entretemps seraient remises à disposition des évêques. Le texte ne précisait toutefois pas si cette mise à disposition incluait ou non la remise du droit de propriété³. La loi du 18 germinal an X prescrivait quant à elle l'établissement de fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples (ainsi qu'à l'administration des aumônes)⁴. Les fabriques d'églises ainsi rétablies reçurent un régime uniforme par décret impérial du 30 décembre 1809⁵.

Le rétablissement des fabriques d'église par le concordat et la loi du 18 germinal an X ainsi que leur organisation par le décret du 30 décembre 1809 étaient ambigus. Alors que le principe du rétablissement des fabriques d'église était le fruit d'un concordat, leur rétablissement concret en droit français était le fruit d'un acte unilatéral du législateur. Tant la loi du 18 germinal an IX que le décret impérial du 30 décembre 1809 mettaient en place un régime dans lequel l'autorité religieuse recevait un rôle important. Les articles 60 à 62 de la loi du 18 germinal an X faisaient ainsi de la création des paroisses et des succursales – et donc de l'établissement des fabriques d'église – une matière relevant de la concertation entre l'évêque et les autorités civiles. Lors de l'établissement d'une nouvelle fabrique d'église, les membres de celle-ci étaient désignés en partie par le préfet et en partie par l'évêque⁶.

Face à l'ambiguïté du régime des fabriques d'église, il n'est pas surprenant que juristes catholiques et libéraux du XIXe siècle aient développé des analyses bien différentes de la nature de ces institutions⁷.

Selon un courant doctrinal que l'on peut qualifier de libéral, l'origine concordataire des fabriques d'église a été effacée par la Constitution du

³ Convention du 23 fructidor an IX, art. 12.

⁴ Loi du 18 germinal an X, art. 76.

⁵ Décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises; P. WYNANTS, « Évolution de la législation, de la doctrine et de la jurisprudence sur les fabriques d'église » in M. DAVAGLE, J.F. HUSSON, J.F. DEBUISSON, *Les fabriques d'églises*, 2012, p. 18-19.

⁶ Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, art. 6.

⁷ F. JUDO, « Amfibia, ma non troppo. Bedenkingen over de kwalificatie van de kerkfabrieken » in *150 jaar Sint-Annakerk Gent. Een kerkgebouw en zijn bestemming: zorgen voor heden en toekomst*, 2007, p. 161.

7 février 1831, qui fixe les bases du régime belge des cultes sans passer par la conclusion d'une quelconque convention. La loi du 18 germinal an IX tomberait en conséquence sous le coup de l'article 188 actuel de la Constitution, qui dispose que tout acte contraire à celle-ci est abrogé de plein droit le jour de son entrée en vigueur⁸. Les fabriques d'église seraient dès lors de simples établissements publics décentralisés⁹. La question de savoir si elles relèvent de la décentralisation territoriale ou de la décentralisation fonctionnelle n'est toutefois pas claire¹⁰, certains auteurs n'hésitant pas à les classer dans les deux modèles¹¹.

Selon la doctrine de juristes plus cléricaux, la fabrique d'église ne constitue pas un établissement public comme un autre, en raison de l'objet même de sa compétence. M. Damoiseaux, dont les écrits ont longtemps fait autorité en la matière, définit la fabrique d'église comme « la paroisse, la succursale, la chapelle, en tant que celle-ci possède, en vertu de son institution canonique et de sa reconnaissance par l'autorité civile, le droit de recevoir, posséder, administrer des biens meubles ou immeubles destinés à pourvoir aux frais de l'exercice du culte »¹². Vue de cette manière, la fabrique d'église n'est autre que la personnification civile de la paroisse canonique et ne peut être considérée comme un simple démembrement de l'État, celui-ci ne la créant pas, mais se limitant à reconnaître son existence et à lui conférer la personnalité juridique. C'est au nom de l'Église et non au nom de l'État que les fabriques administrent les biens affectés au culte¹³. Même les tenants de la thèse de l'établissement public décentralisé devaient concéder que le régime juridique des fabriques d'église conférait à celles-ci une autonomie telle qu'elles ne pouvaient être simplement assimilées aux commissions d'assistance publique (et plus tard aux centres publics d'action sociale)¹⁴.

⁸ *Pand. B.*, v° Articles organiques, t. 10, col. 204.

⁹ *Pand. B.*, v° Fabrique d'église, t. 42, col. 72-73.

¹⁰ *Comp.* V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, 1991, p. 4, et D. BASTELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Manuel de droit administratif*, 2010, p. 201-203, ainsi que M.A. FLAMME, *Droit administratif*, 1989, t. I, p. 255-256.

¹¹ A. MAST, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, 2014, p. 137 et 850 à 859.

¹² M. DAMOISEAUX, *Traité pratique de l'administration des fabriques d'église*, 1957, p. 4. Cette définition est encore reprise dans X. GHUYSEN et X. DRION, *Les fabriques d'église et établissements assimilés*, 2015, p. 103.

¹³ Dans le même sens: P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, 2003, p. 242-243 et 508-510; L. HENRY, *Des fabriques d'église et de l'administration de leurs biens*, 1884-1885, p. 109-129; G. SOENENS, *Des fabriques d'églises et de la liberté de l'église catholique, suivi d'un examen des réformes de la législation des cultes en Belgique*, 1862, p. 107-213.

¹⁴ V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *ibid.*

B. Les évolutions récentes

Quels que soient les arguments avancés en faveur de la thèse « libérale » ou de la thèse « cléricale »¹⁵, force est de constater que l'évolution législative récente tend dans le sens de la première.

Alors que le régime des fabriques d'église se caractérisait, depuis la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes¹⁶, par une grande stabilité, le coup d'envoi d'une vague de réformes a été donné par le législateur spécial dans le cadre de la cinquième réforme de l'État¹⁷. En étendant la compétence des régions en matière de pouvoirs subordonnés, celui-ci a cru bon d'y inclure, à côté de la législation organique des provinces et des communes, celle des fabriques d'église et des autres établissements chargés de la gestion du temporel des cultes¹⁸. Il ressort de la rédaction du texte que le législateur spécial considère les établissements chargés de la gestion du temporel du culte comme des pouvoirs subordonnés, même s'ils constituent une catégorie distincte au sein de ceux-ci, non assimilables aux institutions provinciales et locales, ni aux centres publics d'action sociale¹⁹.

Se saisissant de leur nouvelle compétence, les législateurs régionaux n'ont pas manqué de poursuivre la logique du législateur spécial et de considérer les fabriques d'église avant tout comme des établissements publics décentralisés, en limitant l'intervention des évêques dans leur fonctionnement. Après les législateurs bruxellois²⁰, flamand²¹ et germanophone²², le législateur wallon s'est à son tour inscrit dans cette tendance avec son décret du 13 mars 2014²³.

Le décret du 13 mars 2014 confie la tutelle générale en annulation sur les fabriques d'église au gouverneur de province (la tutelle sur les fabriques cathédrales étant exercée directement par le Gouvernement wallon)²⁴.

¹⁵ Pour une présentation critique des deux thèses, voir F. JUDO, *l.c.*, p. 159-164.

¹⁶ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (*MB*, 9 mars 1870).

¹⁷ L. spéc. du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*MB*, 3 août 2001).

¹⁸ L. spéc. de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, VIII, 1^o et 6^o, insérés par la l. spéc. du 13 juillet 2001.

¹⁹ F. JUDO, *l.c.*, p. 160.

²⁰ Ord. Cons. Rég. Bxl-Cap. du 18 juillet 2002 portant diverses réformes en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés (*MB*, 7 août 2002); Ord. Cons. Rég. Bxl-Cap. du 19 février 2004 portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (*MB*, 18 mars 2004).

²¹ Décr. Parl. fl. du 7 mai 2004 concernant l'organisation et le fonctionnement matériels des cultes reconnus (*MB*, 6 septembre 2004).

²² Décr. Parl. Comm. germ. du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les communes de la région de langue allemande (*MB*, 18 mars 2005).

²³ Décr. Parl. w. du 13 mars 2014 modifiant le Code de la démocratie locale et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (*MB*, 4 avril 2014). Pour un commentaire détaillé de ce décret, voy. du même auteur, « Le régime des cultes en région de langue française. Une nouvelle tutelle sur les établissements publics chargés de la gestion du temporel », *RRS* 2014, 2, p. 5-24.

²⁴ Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), art. 3122-1, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

L'évêque, en sa qualité d'organe représentatif du culte, voit ses possibilités d'intervention sensiblement réduites. Son avis conforme n'est plus requis que pour l'attribution des marchés publics pour les travaux à effectuer à l'édifice affecté au culte²⁵ et pour l'aliénation, l'échange et la location à long terme de biens immobiliers appartenant à la fabrique d'église²⁶. Son avis est requis mais n'est pas contraignant lorsqu'il s'agit de la construction d'un nouvel édifice affecté au culte ou au logement du ministre du culte, ou à l'acceptation d'une donation assortie de charges de fondation²⁷.

Le décret du 13 mars 2014 ne met en place aucun mécanisme d'information de l'évêque quant aux décisions prises par les fabriques d'église, alors que les autorités communales doivent être informées de toutes les décisions qui auraient un impact sur le budget de la commune²⁸. Les autorités communales se trouvent donc mieux informées que l'autorité religieuse sur les décisions prises par les fabriques d'église. Elles sont également mieux armées pour défendre leurs intérêts, puisque seul le recours d'une commune peut contraindre le gouverneur à agir en se faisant transmettre la décision litigieuse et ses pièces justificatives, alors que l'intervention de l'évêque n'est pas contraignante pour le gouverneur²⁹. La tutelle spéciale, limitée aux seuls budgets et comptes des fabriques d'église, relève de la compétence du conseil communal³⁰. Alors que sous la législation antérieure, celui-ci ne jouissait que d'une compétence d'avis³¹, le voici pourvu d'une réelle compétence de tutelle en matière financière. Le rôle de l'évêque est quant à lui limité à une compétence d'avis conforme pour les dépenses liées à l'exercice du culte *sensu stricto* et d'avis consultatif pour les autres dépenses³².

Dans la foulée du législateur spécial et des autres législateurs fédérés, le législateur wallon du 13 mars 2014 a tranché : la fabrique d'église est un établissement public comme un autre. Les seules concessions faites à l'autorité religieuse concernent les volets purement cultuels du budget de la fabrique et l'approbation des marchés publics de travaux au bâtiment affecté au culte. De manière remarquable, la décision de principe d'effectuer lesdits travaux ne nécessite aucun avis de l'évêque.

²⁵ CDLD, art. 3161-4, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014, al. 1^{er}, 1^o, *in fine*.

²⁶ Décret du 30 décembre 1809, art. 62. Encore s'agit-il ici plus d'un oubli du législateur que d'une volonté délibérée de sa part, ce qui donne aux évêques catholiques une compétence d'avis conforme qui n'est pas reconnue aux organes représentatifs des autres cultes.

²⁷ CDLD, art. 3161-4, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014, al. 2.

²⁸ CDLD, art. 3161-5, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

²⁹ CDLD, art. 3161-5, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

³⁰ CDLD, art. 3162-1, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

³¹ Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes (*MB*, 9 mars 1870), art. 2.

³² CDLD, art. 3162-2, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

estime qu'une éventuelle compétence de tutelle dans leur chef sur les actes des fabriques d'église ne relève pas de la législation civile, mais de la liberté organisationnelle dont jouit l'Église catholique³⁷.

L'arrêt rapporté ne tranche finalement pas la controverse sur la nature juridique des fabriques d'église. D'une part, la Cour semble – sans le dire explicitement – épouser la thèse selon laquelle il s'agit d'établissements purement publics, financés par les pouvoirs publics et en conséquence soumis à leur tutelle³⁸. Le rôle accordé aux évêques dans leur contrôle n'est qu'une faveur octroyée par le législateur. D'autre part, elle invite les évêques à prendre eux-mêmes les dispositions nécessaires pour s'informer des décisions des fabriques d'église, voire pour exercer sur elles un contrôle. Cette invitation suggère en revanche que la fabrique d'église serait une institution particulière, à savoir un établissement public sur lequel l'autorité religieuse serait en droit d'exercer son autorité au nom de la liberté d'organisation du culte.

Ceci peut étonner. Le régime constitutionnel des cultes est basé sur le principe de l'indépendance réciproque des pouvoirs publics et des autorités religieuses³⁹. La liberté d'organisation garantie aux communautés culturelles par l'article 21 de la Constitution permet aux évêques d'établir les structures de l'Église catholique en Belgique en fonction du droit canonique et sans intervention de l'État. Mais les décisions des évêques ne peuvent avoir de conséquences en droit belge que pour autant qu'elles aient été reconnues par les pouvoirs publics⁴⁰, la décision canonique et sa reconnaissance ne s'analysant pas comme une convention, mais comme deux actes unilatéraux parallèles⁴¹.

En avalisant les nouveaux mécanismes de tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel du culte en région de langue française, la Cour constitutionnelle ouvre une question autrement plus sensible que celle à laquelle elle répond: quelle valeur serait à accorder aux dispositions éventuellement prises par les évêques à l'égard des fabriques d'église?

Il peut s'agir, conformément à la doctrine classique, de dispositions purement canoniques dépourvues d'effets civils, sauf reconnaissance par les

³⁷ C.C., n° 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.22.4.

³⁸ C.C., n° 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.28.4.

³⁹ Pand. B., v° Église et État, vol. 35, col. 50-158; P. ERRERA, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel – Droit administratif*, 1918, p. 87; A. MAST et J. DUJARDIN, *Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht*, 1985, p. 555; H. WAGNON, « La condition juridique de l'Église catholique en Belgique », *Ann.Dr.Sc.Pol.* 1964, 1-2, p. 71; P. WIGNY, *Droit constitutionnel. Principes et droit positif*, 1952, p. 345.

⁴⁰ M. DAMOISEAUX, *o.c.*, p. 3; P. DE POOTER, *o.c.*, p. 33-36; P. DE POOTER, « De Kerk-Staatverhouding in België » in K. MARTENS et F. JUDO, *Handboek eredienssten*, 2011, p. 23.

⁴¹ Avis du Conseil d'État sur le projet de loi reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, *Doc.Parl.Ch.*, SO 1961-62, n° 296/1, p. 3.

pouvoirs publics. Or, cette reconnaissance devrait le cas échéant être donnée par le législateur wallon, celui-là même qui vient d'écarter les évêques de la procédure de tutelle. Il y a peu de chances qu'une telle reconnaissance intervienne. Les prérogatives légales dont disposaient les évêques à l'égard des fabriques d'église seraient remplacées par des dispositions canoniques non contraignantes en droit belge. Ceci confirmerait le recul du rôle des évêques dans l'administration des biens affectés au culte. La question de la conformité de la mesure à la clause de *stand-still* de l'article 5 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques pourrait être posée.

L'insistance avec laquelle la Cour mentionne la possibilité pour les évêques de prendre leurs propres dispositions à l'égard des fabriques d'église ouvre cependant la porte à une autre interprétation. Il se pourrait que la Cour considère les évêques comme habilités à prendre des dispositions contraignantes à l'égard des fabriques d'église. Une telle position, pour surprenante qu'elle soit à première vue, trouverait toutefois soutien dans le vieux courant doctrinal faisant de celles-ci des institutions mixtes relevant à la fois des pouvoirs publics et des autorités religieuses, conformément à leur origine concordataire. Si les fabriques d'église constituent effectivement des institutions mixtes administrant les biens affectés au culte au nom de l'Église et non au nom des pouvoirs publics⁴², il est concevable qu'elles ne soient pas seulement soumises au droit belge, mais également au droit canonique. Cette hypothèse ouvrirait cependant la voie à de nouvelles questions, comme celle de la sanction du non-respect des décisions épiscopales par les fabriques d'église et de la prise en compte du droit canonique par les cours et tribunaux saisis d'un litige éventuel. Cette problématique n'est pas sans en rappeler celle du contrôle par les cours et tribunaux de la conformité aux règles religieuses des décisions de révocation des ministres des cultes. Si la Cour de cassation a toujours fermement refusé un tel contrôle⁴³, elle n'a pas toujours été suivie par les juridictions de fond⁴⁴, ni

⁴² M. DAMOISEAUX, *o.c.*, p. 6-8; L. HENRY, *o.c.*, p. 110-111; G. SOENENS, *o.c.*, p. 108-109.

⁴³ Cass. 20 octobre 1994, *Pas.*, I, 1995, p. 843 à 846, *Arr.Cass.* 1995, p. 208 à 212, note H. VUYE, et *RCJB* 1996, p. 119 à 129, note F. RIGAUX; Cass. 3 juin 1999, *Pas.*, I, 1999, p. 791 à 793, *CDPK* 2000, p. 214 à 219, note K. MARTENS, et *Arr.Cass.* 2000, p. 105 à 111, note H. VUYE; L.L. CHRISTIANS, « L'article 16, alinéa 1, de la Constitution: examen critique de la jurisprudence relative aux conditions d'efficacité dans l'ordre juridique belge des décisions religieuses de révocation des ministres des cultes (1831-1989) », *APT* 1991, p. 213-214; R. TORFS, « Le droit disciplinaire dans les églises », *RTDH* 1995, p. 265; R. VERSTEGEN, *Geestelijken naar Belgisch recht. Oude en nieuwe vragen*, 1977, p. 71-72; H. VUYE, « Nogmaals: hoe gescheiden zijn Kerk en Staat? Over de bevoegdheid van de rechter bij beslissingen tot benoeming of afzetting van bedienaren van de eredienst in het licht van art. 21 van de Grondwet », *Arr. Cass.*, 2000, p. 106.

⁴⁴ Liège 5 juin 1967, *JL* 1967-68, p. 138; Mons 7 janvier 1993, *JLMB* 1993, p. 242 à 251, note L.L. CHRISTIANS, et *RDS* 1993, p. 69 à 79, note R. TORFS; Liège 4 novembre 1997, *JLMB* 1998, p. 680 à 684, note M. WESTRADE; Mons 23 décembre 2008, *JLMB* 2009, p. 700-706, note F. AMEZ.

par la doctrine⁴⁵. C'est donc peut-être une boîte de Pandore que la Cour constitutionnelle a ouverte.

Deux aspects du principe d'égalité

Lorsqu'il s'agit du régime des cultes, le principe d'égalité et de non-discrimination n'est jamais très loin. Dans l'arrêt rapporté, c'est à plusieurs titres qu'il surgit. La Cour est notamment amenée à se prononcer sur la conformité du décret du 13 mars 2014 au principe d'égalité de traitement entre les différents cultes reconnus et sur la différence de traitement établie entre les autorités civiles de tutelle et les autorités religieuses.

L'égalité de traitement entre les cultes

Le recours des évêques contre le décret du 13 mars 2014 invoquait une violation du principe d'égalité, en ce que le législateur wallon aurait ignoré les spécificités organisationnelles des différents cultes reconnus et aurait ainsi traité de la même manière des situations différentes. Le grief des évêques portait plus précisément sur la procédure de tutelle spéciale en approbation des budgets et des comptes des établissements chargés de la gestion du temporel. Cette procédure comprend un avis de l'organe représentatif du culte, qui doit être transmis à l'autorité de tutelle dans les vingt jours de la réception du dossier⁴⁶. Ce délai est applicable à tous les organes représentatifs, quel que soit le culte concerné. Selon les évêques, le législateur méconnaît ainsi les disparités existant entre des organes représentatifs qui sont amenés à examiner dans le même délai un nombre fort variable de budgets et de comptes. À titre d'exemple, ils citent le cas de l'évêque de Liège, appelé à examiner en vingt jours les budgets de 520 fabriques d'église. Selon les requérants, la charge administrative pesant sur les organes représentatifs du culte catholique est manifestement plus lourde que celle pesant sur les organes représentatifs des autres cultes. Or, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le traitement identique de personnes se trouvant, au regard de la mesure considérée, dans des situations essentiellement différentes peut constituer une discrimination passive. Une telle mesure n'est licite que si elle poursuit un but légitime et que le moyen utilisé est proportionnel à ce but⁴⁷.

⁴⁵ P. LEMMENS, « De kerkelijke overheid in de greep van de wereldlijke rechter » in *Rechtsbescherming in de Kerk*, 1991, p. 80; R. TORFS, *l.c.*, p. 265; R. VERSTEGEN, *o.c.*, p. 95 à 97; H. VUYE, « Hoe gescheiden zijn Kerk en Staat? Over interpretatiemogelijkheden omtrent art. 21 van de Grondwet », *l.c.*, p. 56.

⁴⁶ L. du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 2, § 1^{er}, modifié par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

⁴⁷ CC, n° 91/98, 15 juillet 1998, cité dans B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROEK, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. VERDUSSEN et N. BONBLED, *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, 2011, p. 597.

La Cour rejette cependant le recours sur ce point. L'incontestable motif est que le délai prévu par le décret du 13 mai 2014 est identique à celui prévu par la législation antérieure⁴⁸. La Cour s'aventure cependant aussi dans des considérations supplémentaires qui ne sont pas de nature à faciliter la compréhension de son raisonnement. D'une part, elle semble estimer que les organes représentatifs sont bien dans des situations différentes, mais qu'un traitement identique est justifié par le but poursuivi de bon fonctionnement des autorités de tutelle selon le rythme légal de leurs réunions⁴⁹. D'autre part, elle semble estimer que les différences d'organisation interne des communautés culturelles ne créent pas des situations suffisamment différentes pour être prises en compte par le législateur⁵⁰. Cette déclaration est surprenante. Premièrement, elle aurait mérité d'être appuyée par un examen plus approfondi de la situation de fait des différents organes représentatifs. Si l'on se réfère à l'exemple précité, alors que l'évêque de Liège doit examiner les comptes de 520 fabriques d'église, le Conseil administratif du culte protestant et évangélique doit en examiner 255⁵¹, et le Consistoire central israélite 4⁵² pour toute la région de langue française. Il aurait été opportun que la Cour explique en quoi le principe de non-discrimination impose un traitement identique à des situations aussi différentes⁵³. Deuxièmement, cette affirmation fait peu de cas du respect de l'organisation interne des communautés culturelles que l'article 21 de la Constitution impose aux pouvoirs publics⁵⁴.

L'égalité de traitement entre autorités civiles et religieuses

Le décret du 13 mars 2014 n'établit pas seulement un délai de rigueur pour l'approbation des budgets et des comptes des fabriques d'église par les évêques. Il impose également un tel délai à l'autorité de tutelle. Ce délai

⁴⁸ CC, n° 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.23. et B.34.3.

⁴⁹ CC, n° 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.23.2: « Ce délai s'impose de manière identique aux organes représentatifs des différents établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, et a pour but de permettre aux autorités de tutelle de disposer du temps des éléments leur permettant d'approuver les budgets et comptes de ces établissements ».

⁵⁰ CC, n° 195/2015, 1^{er} octobre 2015, B.34.3: « Il serait, par ailleurs, contraire à l'identité de traitement entre les différents cultes reconnus de moduler ce délai en fonction du nombre d'établissements culturels relevant de l'organe représentatif du culte ».

⁵¹ <http://www.cacpe.be>, le 23 février 2016.

⁵² <http://www.jewishcom.be>, le 23 février 2016.

⁵³ Lorsque l'Église orthodoxe avait intenté un recours comparable contre le décret de la Communauté française du 10 mars 2006 relatif aux statuts des maîtres de religion et professeurs de religion (MB, 19 mai 2006), au motif que lui était imposée une tâche administrative sans compensation financière, la Cour constitutionnelle avait pris soin de motiver son rejet par le fait que la tâche en question n'alourdissait pas de manière déraisonnable le travail de l'organe représentatif (CC, n° 110/2007, 26 juillet 2007, B.8.3).

⁵⁴ Pour être complet, il faut toutefois ajouter que les évêques catholiques disposent d'une indemnité annuelle spécifique pour leur fonction d'organe représentatif ainsi que de personnel – sous la forme d'emplois de ministres du culte affectés à des tâches d'encadrement – plus nombreux que les organes représentatifs des autres cultes. Il s'agit cependant de mesures de l'autorité fédérale et non de la Région wallonne (voy., du même auteur, « La représentation des cultes reconnus », RRS 2009, 1, p. 42-44).

n'est toutefois pas identique, puisqu'alors que l'évêque dispose de vingt jours pour émettre son avis, l'autorité de tutelle en dispose de quarante.⁵⁵ Le recours était dirigé contre cette disposition au nom de la différenciation, discriminatoire selon les évêques, établie entre l'autorité religieuse et l'autorité civile dans l'exercice de leur pouvoir de tutelle sur les fabriques d'église.

Ici encore, c'est en vain que les évêques tentent de s'opposer à leur mise à l'écart du fonctionnement des fabriques d'église. La Cour constitutionnelle se range à l'opinion du législateur wallon selon qui il n'y a pas de comparaison à faire entre l'autorité de tutelle et l'organe représentatif du culte en matière de tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel, tous deux étant « au regard de leur rôle et de leur statut, dans une situation essentiellement différente »⁵⁶. En outre, la Cour constate que la mesure poursuit un objectif légitime de limitation des dépenses publiques en évitant que l'autorité de tutelle doive organiser une séance extraordinaire à la seule fin d'approuver les budgets et comptes des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes⁵⁷.

La réponse peut étonner, alors que les évêques contestaient par ailleurs la transmission obligatoire à l'autorité de tutelle de certaines décisions des fabriques d'église ayant des incidences financières. Selon eux, cette mesure entraînerait une surcharge de travail à des institutions composées de bénévoles. La Cour estime quant à elle que cette surcharge de travail n'a rien de déraisonnable et que le législateur n'a pas à tenir compte du rythme des réunions des conseils de fabrique⁵⁸, alors que ce rythme des réunions des conseils de fabrique est pourtant fixé par lui⁵⁹. De l'arrêt annoté, il ressort que le législateur peut légitimement imposer aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes des obligations tenant compte des intérêts des autorités de tutelle, tout en ignorant les contraintes imposées par lui-même auxdits établissements.

Conclusion

Le décret du Parlement wallon du 13 mars 2014 est marqué par la volonté de faire rentrer les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, et particulièrement les fabriques d'église, dans le rang des établisse-

⁵⁵ CDLD, art. 3162-2, inséré par le décr. Parl. w. du 13 mars 2014.

⁵⁶ CC, 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.34.3.

⁵⁷ CC, 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.34.3.

⁵⁸ CC, 135/2015, 1^{er} octobre 2015, B.27.3.

⁵⁹ Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, art. 10.

ments publics, en limitant autant que possible le contrôle exercé sur eux par l'autorité religieuse. Sans surprise, cette volonté politique s'est heurtée à l'opposition des autorités religieuses catholiques.

C'est cependant en vain que les évêques ont tenté de maintenir les prérogatives que l'ancienne législation leur accordait à l'égard des fabriques d'église. La Cour constitutionnelle entérine le principe selon lequel la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes est d'abord l'affaire des pouvoirs publics et que le rôle de l'autorité religieuse n'y est que secondaire, et soumis au bon vouloir du législateur.

Malgré des positions de principe claires à première vue, l'arrêt commenté n'est pas exempt d'ambiguïtés. Tout en légitimant la volonté du législateur wallon de confier prioritairement aux pouvoirs publics la tutelle sur les fabriques d'église, la Cour invite les évêques à organiser eux-mêmes leurs relations avec ces fabriques. Si la nature juridique des dispositions que prendraient les évêques à ce propos reste mystérieuse, leur seule mention par la Cour constitutionnelle laisse entendre qu'il s'agirait de plus de simples normes religieuses non contraignantes en droit belge. Contre toute attente, le débat sur la nature juridique des fabriques d'église n'est pas encore clos.

La Cour semble également se ranger à une lecture plutôt restrictive de la liberté organisationnelle des communautés cultuelles. Elle permet au législateur de prendre des dispositions relatives aux établissements chargés de la gestion du temporel et de confier des tâches administratives aux organes représentatifs sans tenir compte de l'organisation interne des communautés cultuelles et de l'impact réel de ses mesures sur les différentes communautés. S'il ne s'agit pas à proprement parler d'une ingérence dans l'organisation interne des communautés cultuelles, il s'agit tout de même d'une interprétation stricte de l'article 21 de la Constitution qui autoriserait les pouvoirs publics, par le biais de la législation relative au temporel, à influencer l'organisation interne des communautés religieuses.