



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.638/4
du 19 septembre 2016

sur

un avant-projet de décret la Région wallonne 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'

Le 20 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 septembre 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 7 septembre 2016 et par la quatrième chambre, dans la même composition, le 19 septembre 2016. Les chambres étaient composées de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, première auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2016.

^(*) Par courriel du 27 juin 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

I. LA CLARTÉ DE L'ARTICULATION ENTRE LES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS DE « RECONNAISSANCE » EN PROJET

L'avant-projet de décret à l'examen prévoit (chapitre 1^{er}) un dispositif de « reconnaissance » des « communauté[s] culturelle[s] locale[s] » (article 2), sans préciser la portée qu'il donne à cette notion. Il prévoit par ailleurs les obligations qui s'imposent aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes et une procédure de retrait de reconnaissance à l'égard de ces établissements (chapitres 2 et 3).

L'articulation entre ces différents dispositifs n'apparaît pas en toute clarté, faute, notamment, de définition de la notion de « communauté culturelle » par le texte en projet lui-même.

Interrogé à ce propos, le Ministre a précisé ce qui suit :

« La communauté culturelle locale doit s'entendre comme une circonscription territoriale, regroupant des individus se revendiquant d'un même culte reconnu et pratiquant celui-ci dans un lieu déterminé. C'est au départ de cette circonscription territoriale qu'un dossier de reconnaissance est initié par l'organe chef de culte. La reconnaissance de cette communauté ou circonscription territoriale a pour effet de créer une nouvelle institution publique (établissement chargé de la gestion du temporel des cultes reconnus), qui sera administrée par un organe (conseil de fabrique, conseil d'administration, comité de gestion, etc.)

[...]

Le droit administratif belge considère les fabriques d'église et les autres établissements assimilés comme une institution publique à caractère spécial. Il les range parmi les entités administratives décentralisées par service, étant donné qu'elles sont créées pour répondre à des besoins bien déterminés ».

Compte tenu de ces explications, et sous réserve des autres observations formulées dans le présent avis, il conviendrait que ¹ :

1° le dispositif en projet contienne une définition de la « communauté cultuelle locale », à savoir l'entité regroupant les individus se revendiquant d'un même culte reconnu et pratiquant celui-ci dans un lieu déterminé ;

2° la communauté cultuelle locale et l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte pratiqué dans cette communauté soient plus clairement distingués, si tant est qu'il s'agisse d'entités appelées à disposer d'une personnalité juridique qui leur est propre et à la conserver ² ;

3° les procédures qui concernent respectivement les communautés cultuelles locales et les établissements publics précités soient également clairement distinguées ;

4° l'articulation entre le texte en projet et la législation wallonne actuellement applicable soit clairement indiquée.

II. COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

Comme l'indique son intitulé, l'avant-projet de décret à l'examen se donne pour objet de régler la reconnaissance et les obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

Selon l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes pour « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes ». Les régions sont ainsi compétentes pour tout ce qui concerne le temporel des cultes, c'est-à-dire la gestion des biens et des revenus des cultes, mais elles ne sont pas compétentes pour reconnaître des cultes, ni pour allouer des traitements et des pensions aux ministres des cultes reconnus que l'État fédéral est tenu de prendre en charge en vertu de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

Concernant les compétences ainsi rappelées, l'avant-projet appelle les observations qui suivent.

¹ Voir, à titre de comparaison, les articles 2 et 3, 79 et 80, 115 et 116, 151 et 152, 187 et 188 ainsi que 230 et 231 du décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 'relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus', ainsi que, pris en exécution de ce décret, l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 'établissant les critères d'agrément des communautés d'église et religieuses locales des cultes reconnus'.

² Ce que semble suggérer l'exigence (art. 3, § 1^{er}, 1°, en projet) de la jouissance d'une personnalité juridique préalablement à la reconnaissance de la communauté cultuelle locale, et donc à la création de l'établissement chargé de la gestion du temporel du culte concerné, lequel disposera également de la personnalité juridique.

A. Champ d'application

Pour ce qui concerne la région de langue allemande, la Région wallonne a transféré l'exercice de sa compétence en matière de gestion du temporel des cultes reconnus à la Communauté germanophone³. L'avant-projet à l'examen ne peut dès lors concerner que les établissements chargés de la gestion du temporel du culte dont le ressort territorial se situe dans la région de langue française.

En outre, s'agissant des établissements dont le ressort territorial s'étendrait au-delà de la région de langue française⁴, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 92bis, § 2, *littera h*), de la loi spéciale du 8 août 1980, il incombe aux régions – et à la Communauté germanophone⁵ – de conclure un accord de coopération relatif aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l'activité dépasse les limites d'une région. À ce jour, un tel accord n'existe que pour ce qui concerne la tutelle administrative sur les fabriques d'église protestantes dont l'activité s'étend à la fois sur les territoires de la Région wallonne et de la Communauté germanophone⁶. Pour les autres établissements dont le ressort territorial excéderait la région de langue française, conformément à l'article 94, § 2, de la même loi, les dispositions actuellement en vigueur restent applicables.

Il convient dès lors que le dispositif indique clairement qu'il ne s'applique qu'aux établissements dont le ressort territorial n'excède pas la région de langue française⁷.

³ Voir l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o/3, du décret du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', tel qu'inséré par le décret du 28 avril 2014.

⁴ Se fondant pour ce faire sur la liberté d'organisation interne des cultes consacrée par l'article 21 de la Constitution, les autorités religieuses sont en droit de concevoir l'organisation de leur culte sur des bases telles que l'activité de certains établissements chargés de la gestion du temporel de ce culte puisse s'exercer en partie sur le territoire de la région de langue française et en partie en dehors de ce territoire.

⁵ Compte tenu de la *ratio legis* de cette disposition de la loi spéciale. Voir l'avis 42.932/2 donné le 22 mai 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 19 mai 2008 'relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus', *doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2007-2008, n° 118/1.

⁶ Voir le décret du 30 avril 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone concernant la tutelle sur les fabriques d'église du culte protestant dont l'activité s'étend à la fois sur les territoires de la Région wallonne et de la Communauté germanophone, signé à Eupen, le 22 janvier 2009'.

⁷ Voir dans le même sens, l'avis 38.574-38.575-38.576/4 donné le 13 juin 2005 sur des projets devenus les arrêtés du Gouvernement wallon du 13 octobre 2005 'portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues', 'fixant les modèles des budgets et comptes à dresser par les comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues' et 'fixant le modèle de règlement d'ordre intérieur des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues'.

B. Critères de reconnaissance et obligations imposées aux établissements chargés de la gestion du temporel du culte

Afin de déterminer le ressort territorial des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes, il a été admis que les régions puissent reconnaître les communautés cultuelles locales (telles que des paroisses, par exemple), pour autant que l'organisation territoriale interne des cultes soit respectée et que la reconnaissance ne soit valable que dans le cadre de la réglementation relative à la gestion du temporel du culte⁸. Ceci implique que les critères de reconnaissance doivent être en lien avec ce qui permet d'assurer une bonne gestion du temporel des cultes concernés⁹.

À cet égard, les chapitres 1^{er} et 2 de l'avant-projet appellent, notamment, les observations suivantes.

1. Quant à l'exigence de disposer d'une personnalité juridique préalablement à la reconnaissance

Parmi les informations qui doivent figurer dans une demande de reconnaissance, l'article 3 de l'avant-projet mentionne « la structure juridique actuelle de la communauté de fidèles » (1^o) ainsi que « les budgets et comptes des trois dernières années de la structure juridique reprise au 1^o » (15^o). L'article 7, 2^o, de l'avant-projet, érige en critère d'évaluation de la demande de reconnaissance « l'existence d'une structure juridique adaptée au statut public sollicité et répondant à des obligations légales ». Il ressort du dossier soumis à la section de législation que l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'exclure les « associations de fait » de l'éligibilité à la reconnaissance comme communauté cultuelle locale.

La section de législation s'interroge sur la justification de l'exigence selon laquelle au stade préalable de la reconnaissance, laquelle permettra ensuite la création d'un établissement public de gestion du temporel du culte, la communauté de croyants doit être structurée juridiquement depuis au moins trois ans.

Indépendamment de la question de sa compatibilité intrinsèque avec la liberté de culte et l'autonomie organisationnelle qui en découle (voir *infra*), la formulation d'une telle exigence n'est susceptible de se rattacher à la compétence de la Région wallonne en

⁸ Voir dans le même sens l'avis 36.134/3 donné le 13 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret flamand du 7 mai 2004 'betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten', *doc. parl.*, Parl. fl., 2003-2004, n° 2100/1.

⁹ La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans l'avis 38.491/3 donné le 14 juin 2005 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 'houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten'.

matière de gestion du temporel du culte qu'à la condition de pouvoir être justifiée au regard des impératifs de bonne gestion du temporel des cultes ¹⁰.

À tout le moins, il convient de compléter l'exposé des motifs afin de fournir cette justification. À défaut, le dispositif sera revu afin d'y omettre cette exigence.

2. Quant à la réglementation de la connaissance des langues et de l'emploi des langues

Il ressort de l'article 3, § 1^{er}, 12°, et de l'article 9, § 1^{er}, 6°, de l'avant-projet de décret à l'examen que les membres des organes de gestion du temporel d'un culte reconnu ainsi que les ministres du culte doivent attester de leur connaissance de la langue française (détenir une « attestation de réussite de niveau A2 en langue française »), tandis que l'article 9, § 1^{er}, 7°, de l'avant-projet impose l'usage de cette même langue pour tous les documents, courriers, délibérations, contacts administratifs ainsi que pour la tenue des réunions des organes de gestion.

Il convient tout d'abord de rappeler que la Région wallonne ne dispose d'aucune compétence pour régler *l'emploi* des langues dans et par les établissements publics de gestion du temporel du culte ¹¹, cette compétence relevant exclusivement des autorités désignées par l'article 129 de la Constitution.

Par ailleurs, et s'agissant cette fois-ci de la répartition des compétences relatives à la réglementation de la *connaissance* des langues, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt 28/2015 du 12 mars 2015, a jugé ce qui suit :

« B.8.2. Dans les matières pour lesquelles le Constituant n'a pas attribué la compétence de régler l'emploi des langues soit au législateur fédéral, soit aux législateurs communautaires, la compétence de régler une matière déterminée

¹⁰ Comparer avec l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 'établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus', dont l'article 2, § 2, 1°, prévoit que le dossier d'introduction d'une demande d'agrément comporte « l'identification de la communauté d'église ou religieuse locale dont l'agrément est demandé : nom, dénomination, *le cas échéant* la forme juridique actuelle, adresse, nom et adresse du responsable actuel du culte ».

¹¹ Voir en effet l'avis 38.491/3 précité, spéc. l'observation 7 : (traduction)

« L'article 2, § 2, 10°, prévoit qu'il faut joindre à la demande une déclaration écrite sur l'honneur par laquelle la communauté ecclésiastique ou religieuse locale s'engage à utiliser autant que possible le néerlandais dans tous les aspects de son fonctionnement, à l'exception des dispositions (lire : actes) prescrites par la liturgie.

En inscrivant cette condition dans le projet, celui-ci vise en fait à imposer une règle sur l'emploi des langues. On peut considérer qu'il s'agit d'une règle sur l'emploi des langues en matière administrative. Si l'article 129, § 1^{er}, 1°, de la Constitution permet de mettre en place un tel dispositif, ce sont toutefois les communautés, et non les régions, qui sont compétentes à cet effet. En outre, conformément à la même disposition constitutionnelle, l'emploi des langues peut uniquement être réglé par décret.

Il résulte de ce qui précède que la condition visée à l'article 2, § 2, 10°, doit être omise du projet.

Pour autant que de besoin, le Conseil d'État tient encore à relever que la disposition de l'alinéa 1^{er} manque de précision. Plus particulièrement, on n'aperçoit pas clairement la portée de l'obligation faite à la communauté ecclésiastique ou religieuse locale d'utiliser 'autant que possible' le néerlandais. Comme l'a indiqué le délégué, il s'agit en l'occurrence d'une simple obligation de moyen. Il n'empêche que la question de savoir si les moyens mis en œuvre auront été suffisants pourra être sujette à discussion. Le Conseil d'État est d'avis que, si le contenu de l'obligation ne peut pas être défini d'une manière plus précise, mieux vaudrait, dans l'intérêt de la sécurité juridique, renoncer totalement à la condition visée à l'alinéa 1^{er} ».

comprend celle d'imposer des connaissances linguistiques à la condition qu'existe un lien suffisamment étroit entre la matière concernée et les exigences en cause et à la condition que ces exigences n'aillent pas au-delà de ce qui peut être considéré comme nécessaire pour l'accomplissement raisonnable des tâches concernées.

B.8.3. Il n'en va pas de même dans les matières pour lesquelles le Constituant a attribué la compétence de régler l'emploi des langues à un législateur déterminé. En effet, la compétence de régler la connaissance des langues est, en principe, le corollaire de la compétence de régler l'emploi des langues. Il appartient à l'autorité compétente pour régler l'emploi des langues de déterminer également le niveau de connaissance linguistique requis pour pouvoir satisfaire aux obligations en matière d'emploi des langues et de déterminer la manière dont la preuve de la connaissance linguistique exigée peut être rapportée. Lorsque le législateur fédéral est compétent, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, il l'est également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière. De même, lorsque les communautés sont compétentes, en vertu de la Constitution, pour régler l'emploi des langues dans une matière déterminée, elles le sont également pour régler la connaissance linguistique dans cette matière »¹².

Selon la section de législation¹³, « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus », visés par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dès lors qu'elles constituent des « services publics [...] décentralisés » au sens de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 1°, des lois 'sur l'emploi des langues en matière administrative' coordonnées le 18 juillet 1966, ressortissent au champ d'application de ces lois et se voient donc d'ores et déjà astreints aux exigences qu'elles portent¹⁴. Il en résulte que l'emploi des langues par ces établissements relève de la matière de « l'emploi des langues en matière administrative », à propos de laquelle l'article 129 de la Constitution opère une répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les Communautés. En conséquence, par application de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ci-avant rappelée, la Région wallonne est sans compétence pour régler la matière corollaire de la matière précitée, à savoir, la connaissance de la langue par les membres des organes de gestion des établissements en charge du temporel des cultes.

Il résulte de ce qui précède que les articles 3, § 1^{er}, 12°, et 9, § 1^{er}, 6° et 7°, et § 3 de l'avant-projet doivent être omis.

¹² Voir également l'avis 49.490/AV donné le 24 mai 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 18 novembre 2011 'tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966', *doc. parl.*, Parl. fl., 2010-2011, n° 1239-1, pp. 23-38.

¹³ Voir en ce sens, à propos des fabriques d'église, CPCL, avis n° 43.102 du 20 janvier 2012, ainsi que CPCL, avis n° 45.085 du 22 novembre 2013.

¹⁴ Voir d'ailleurs l'article 2, § 2, 9°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 'établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus', qui porte sur l'engagement d'appliquer correctement « la législation sur l'emploi des langues en matière administrative ».

3. Quant à l'enregistrement des communautés cultuelles

Le chapitre 5 de l'avant-projet de décret à l'examen vise à instaurer l'obligation pour « toute communauté, non reconnue ou dont la reconnaissance a été retirée » et « au sein de laquelle s'exerce une activité cultuelle » de s'enregistrer auprès du Gouvernement wallon.

Interrogé sur la question de savoir si cette disposition concernait aussi les communautés de cultes non reconnus et, en cas de réponse positive, sur le fondement de la compétence ainsi mise en œuvre par la Région wallonne, le Ministre a fourni les explications suivantes :

« Le système d'enregistrement a été conçu comme une mesure préparatoire à la reconnaissance. Cette mesure s'exécute sur base volontaire, aucune sanction n'étant prévue compte tenu des libertés constitutionnelles d'association et de culte. Le seul aspect obligatoire étant de ne pouvoir introduire une demande de reconnaissance que trois ans après la réalisation des formalités d'enregistrement.

L'enregistrement s'applique tout d'abord aux communautés se revendiquant des six cultes reconnus. Cela permet de déterminer la répartition géographique de ces communautés afin de permettre aux institutions susceptibles de prendre en charge leurs dépenses une fois la reconnaissance octroyée, de planifier à plus long terme ces investissements.

Toute communauté se rattachant à un autre culte susceptible d'intégrer le système si elle le souhaite. Le sens qui doit être donné à la notion d'activité cultuelle est laissé, partiellement, à l'appréciation de la communauté puisqu'en l'état actuel du droit, il n'existe pas de relevé des cultes non reconnus, ce qui, en application des règles de répartition de compétences, relèverait de l'autorité fédérale ».

Il convient de rappeler que, selon les termes même de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale 'de réformes institutionnelles', la compétence régionale ne concerne que « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus », et ne s'étend pas à la reconnaissance des cultes eux-mêmes. La Région wallonne est donc sans compétence pour prévoir un système d'enregistrement qui, au-delà des cultes d'ores et déjà reconnus par l'autorité fédérale, s'étendrait de manière générale à toutes les communautés au sein desquelles s'exerce « une activité cultuelle » quelconque, et ce, quand bien même ce système fonctionnerait sur une base volontaire, ce qui, dans l'état actuel du dispositif, ne transparaît au demeurant pas¹⁵. Indépendamment même de la question de sa compatibilité avec la liberté de culte¹⁶ et l'interdiction des mesures préventives qui lui est

¹⁵ Voir tant la rédaction de l'article 14 (« toute communauté [...] adresse au Gouvernement une déclaration d'enregistrement ») que l'article 40, selon lequel les communautés au sein desquelles s'exerce une activité cultuelle disposent d'un délai de six mois « pour se conformer à l'obligation d'enregistrement visé au Chapitre 5 ».

¹⁶ Voir à cet égard, les « Lignes directrices conjointes sur la personnalité juridique des communautés religieuses ou de conviction » adoptées par la Commission de Venise (99^e séance plénière – 13 et 14 juin 2014 – CDL-AD(2014)023), notamment le paragraphe 16, p. 9. Il ressort par ailleurs de l'article 37, § 2, que la condition d'enregistrement préalable ne sera pas exigée pour les demandes de reconnaissance introduites par l'organe représentatif « plus de trois ans » avant l'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret examiné. Cela

associée par les articles 19 et 27 de la Constitution belge, un tel mécanisme d'enregistrement généralisé est en effet sans lien avec la compétence régionale en matière de gestion du temporel du culte, et relèverait, à le supposer admissible, de la compétence fédérale en matière de reconnaissance des cultes et de sécurité intérieure.

Le chapitre 5 doit donc être revu en conséquence.

III. COMPATIBILITÉ AVEC LA LIBERTÉ DE CULTE

Telle qu'elle est garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, la liberté de culte inclut, d'un côté, le droit pour les individus eux-mêmes et pour la communauté qu'ils forment d'exprimer les convictions qui sont les leurs, et, d'un autre côté, le droit pour cette communauté de voir respecter son autonomie organisationnelle, notamment dans le choix de ses dirigeants.

S'agissant de la liberté d'expression convictionnelle, l'avis 57.005/AG donné le 24 mars 2015 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a notamment énoncé, dans la foulée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, que :

« En vertu des articles 9, paragraphe 2, et 10, paragraphe 2, respectivement, de la CEDH, l'exercice de la liberté de religion et de la liberté d'expression, peut toutefois être restreinte lorsque les restrictions '[sont] prévues par la loi' et constituent 'des mesures nécessaires, dans une société démocratique à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui' (article 9, paragraphe 2, de la CEDH) ou 'à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire' (article 10, paragraphe 2, de la CEDH).

De même, la liberté de convaincre autrui, sur la voie publique ou dans des lieux publics, de respecter les rites religieux peut être restreinte dans les conditions précitées. De telles restrictions sont concevables à l'égard de manifestations qui perturbent l'ordre public (par exemple l'incitation à l'insurrection ou à la désobéissance civile¹⁷), ou à l'égard de manifestations qui portent atteinte à autrui

signifie *a contrario* que pour les demandes de reconnaissance qui auraient été introduites avant l'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret à l'examen, mais moins de trois ans avant celle-ci, il sera exigé qu'elles aient été préalablement enregistrées depuis trois ans, ce qui n'est pas cohérent, dès lors que cette obligation d'enregistrement n'était pas prescrite pour ces demandes, et ce qui allonge considérablement la procédure les concernant, par rapport au sort qui est réservé aux demandes qui seraient introduites après l'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret à l'examen. La disposition en projet sera réexaminée à cet égard.

¹⁷ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Voy. les articles 2 et 3 du décret du 20 juillet 1831 'sur la presse' et l'article 268 du Code pénal.

(par exemple par un 'prosélytisme abusif'¹⁸, par la contrainte à exercer un culte déterminé¹⁹, par l'empêchement ou la perturbation d'autres cultes²⁰, par le harcèlement²¹, par l'abus de la situation de faiblesse physique ou psychique d'une personne²², par l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination²³ ou par le sexisme²⁴ »²⁵.

Selon la Cour européenne des droits de l'Homme,

« il ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention »²⁶.

S'agissant cette fois-ci de l'autonomie organisationnelle, la Cour constitutionnelle énonce que :

« Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en

¹⁸ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, n° 260-A ; Cour eur. D.H., arrêt *Larissis e.a. c. Grèce*, 24 février 1998.

¹⁹ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Article 142 du Code pénal.

²⁰ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Articles 142 et 143 du Code pénal.

²¹ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Article 442bis du Code pénal.

²² Note de bas de page 10 de l'avis cité : Article 442quater du Code pénal.

²³ Note de bas de page 11 de l'avis cité : L'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence fondées, entre autres, sur la religion, le sexe ou l'orientation sexuelle (lois du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' ; 'tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes' ; 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie' ; 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie'), étant entendu que se trouve par là-même incluse l'incitation au harcèlement fondé sur les mêmes critères (voir arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/2009 du 12 février 2009).

²⁴ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Loi du 22 mai 2014 'tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination'. L'incrimination du 'sexisme' est définie comme 'tout geste ou comportement qui, dans les circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, a manifestement pour objet d'exprimer un mépris à l'égard d'une personne, en raison de son appartenance sexuelle, ou de la considérer, pour la même raison, comme inférieure ou comme réduite essentiellement à sa dimension sexuelle et qui entraîne une atteinte grave à sa dignité'. Un recours en annulation a été introduit contre cette loi devant la Cour constitutionnelle (n° rôle 6145 (FR)). [Le recours ainsi visé a donné lieu à l'arrêt 72/2016, 25 mai 2016].

²⁵ Avis 57.005/AG donné le 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code pénal en vue de punir ceux qui proclament que les préceptes ou les lois d'une religion ou d'une philosophie, en particulier la charia, seront appliqués ou imposés sur la voie publique', *doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-755/002, pp. 3-7.

²⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Muslum Gunduz c. Turquie*, 4 décembre 2003, § 51, req. n° 35071/97. Voir aussi Cour eur. D.H., déc. *Hizb Ut-Tahrir and others v. Germany*, 12 juin 2012, req. n° 31098/08 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kasymakhunov and Saybatalov v. Russia*, 14 mars 2013, req. n° 26261/05 et n° 26377/06.

effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la liberté de religion. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté religieuse en tant que telle mais aussi pour la jouissance effective de la liberté de religion pour tous les membres de la communauté religieuse. Si l'organisation de la vie de la communauté religieuse n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés (CEDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62).

La liberté de culte garantie par l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution reconnaît cette même autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation.

Lorsque le législateur décréte une mesure qui doit être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est requis que la mesure fasse l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elle poursuive un objectif légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à 'un besoin social impérieux' et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part »²⁷.

Au regard des principes ainsi rappelés, l'avant-projet à l'examen appelle les observations suivantes.

A. Le respect, par les fidèles, des « valeurs démocratiques »

L'article 7 de l'avant-projet énonce que le Gouvernement évalue la demande de reconnaissance d'une communauté cultuelle locale à l'aune de quatre critères dont le suivant : « 4° le respect, par l'ensemble des fidèles, des valeurs démocratiques », sans plus ample détermination.

Ainsi formulée, spécialement en ce qu'elle impliquerait le devoir pour une communauté cultuelle locale d'exclure tout fidèle ne respectant pas les valeurs démocratiques, pareille exigence n'est pas admissible au regard des principes prérappelés. Non seulement la notion de « valeurs démocratiques », non autrement définie, est trop imprécise pour satisfaire à l'exigence de légalité rappelée par l'avis 57.005/AG précité, mais en plus la mesure apparaît-elle disproportionnée.

S'exprimant à propos de dispositions décrétales qui entendaient imposer l'engagement d'écarter les individus « agissant ou incitant à agir en violation de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'Homme », non seulement de l'organisation et du fonctionnement d'une communauté cultuelle (art. 2, § 2, 11°, de l'avant-projet alors à l'examen), mais aussi et plus radicalement de la communauté cultuelle

²⁷ C.C., 1^{er} octobre 2015, n° 135/2015, B.17 et B.18. Voir ég. C.C., 28 septembre 2005, n° 148/2005 et C.C., 5 octobre 2005, n° 152/2005.

elle-même (art. 2, § 2, 12°, du même avant-projet), dans un avis 38.491/3, donné le 14 juin 2005²⁸, la section de législation s'est prononcée comme suit :

Traduction

« 8.2. En ce que les dispositions précitées utilisent les termes 'agissant ou incitant à agir en violation de la Constitution et de la Convention (européenne)', il apparaît au Conseil d'État que ces termes sont trop vagues pour encore être en accord avec les droits fondamentaux des personnes concernées, en particulier avec la liberté d'expression et la liberté de religion.

Dans une affaire portant sur des mesures pouvant être prises à l'encontre de partis politiques auxquels peut être imputée une 'hostilité' manifeste à l'égard des libertés et droits fondamentaux, la Cour d'arbitrage a considéré que le terme 'hostilité' ne saurait s'interpréter en ce sens que les mesures pourraient être appliquées à 'un parti qui aurait seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans un de ses protocoles additionnels reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou qui aurait émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces instruments internationaux. L'hostilité ne peut se comprendre dans ce contexte que comme une incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment, une incitation à commettre des violences et à s'opposer aux règles susdites)'²⁹.

Les auteurs du projet pourraient s'inspirer de ces considérations pour parvenir à une définition davantage limitée des agissements à l'encontre desquels les communautés ecclésiastiques ou religieuses locales se doivent de réagir.

8.3. En ce qui concerne les personnes à l'encontre desquelles il convient d'intervenir, il n'existe aucune objection à l'obligation d'écarter des individus de leur propre organisation et fonctionnement (article 2, § 2, 11°).

Toutefois, l'obligation consistant à écarter certains individus de la communauté ecclésiastique ou religieuse locale, voire de toutes les institutions publiques qui y sont rattachées (art. 2, § 2, 12°), est quant à elle excessive. L'autorité ne peut interdire à une communauté religieuse en général d'accueillir des personnes sur la base de leur conviction ni même de leurs agissements. En effet, en vertu de la liberté de culte, tout un chacun a le droit de pratiquer sa foi.

Par contre, l'obligation d'écarter certaines activités – y compris des activités organisées par des associations – de la communauté ecclésiastique ou religieuse locale, voire de toutes les institutions publiques qui y sont rattachées (article 2, § 2, 12°) est, elle, acceptable. L'autorité peut imposer à une communauté religieuse l'interdiction de collaborer dans le cadre de la gestion du temporel des cultes à des activités qui sont contraires aux droits fondamentaux. En vue d'observer le respect du principe de proportionnalité, la disposition devrait néanmoins être formulée de manière telle qu'un incident isolé ne suffise pas en soi à conclure que la communauté ecclésiastique ou religieuse locale ne se conforme pas aux engagements qu'elle a pris ».

²⁸ Avis 38.491/3 précité.

²⁹ Note de bas de page 3 de l'avis cité : C.A., 7 février 2001, n° 10/2001, cons. B.4.7.2.

Il résulte de ce qui précède qu'une communauté cultuelle ne peut être « sanctionnée » par un défaut de reconnaissance, ou la perte de celle-ci, pour la seule raison qu'elle compte en son sein des fidèles qui ne respecteraient pas les « valeurs démocratiques »³⁰.

L'article 7, 4°, de l'avant-projet sera fondamentalement revu.

B. L'engagement des dirigeants de l'établissement cultuel (en ce compris du ministre du culte) à respecter les droits fondamentaux

Il résulte de l'avis 38.491/3 précité qu'il n'y a pas d'objection de principe à ce que, à l'instar de ce que prévoient les articles 3, § 1^{er}, 13°, de l'avant-projet (au stade de la demande de reconnaissance de la communauté) et 9, § 1^{er}, 5°, de l'avant-projet (au stade des obligations s'imposant à l'établissement en charge de la gestion du temporel des cultes), il soit exigé des personnes qui s'approprient à faire partie ou font partie de l'organe de gestion de l'établissement (en ce compris du ministre du culte) un engagement portant sur le respect de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme, l'absence de collaboration personnelle à la violation de ces deux instruments et le déploiement des efforts nécessaires à ce que leur communauté ne soit pas associée à des propos ou actes contraires à ces deux instruments. Pas davantage n'y a-t-il d'obstacle dirimant à ce que l'article 7, 3°, de l'avant-projet érige en condition de reconnaissance de la communauté cultuelle le respect, par les membres des organes de gestion de l'établissement (en ce compris le ministre du culte), des « valeurs démocratiques »³¹.

Les dispositifs à l'examen, spécialement les articles 3, § 1^{er}, 13°, c), 7, 3°, et 9, § 1^{er}, 5°, c), sont toutefois trop peu précis pour que la restriction qu'ils impliquent à la liberté d'expression convictionnelle des personnes concernées et à l'autonomie organisationnelle des collectivités correspondantes, puissent satisfaire à l'exigence de légalité.

Concernant les articles 3, § 1^{er}, 13°, c), et 9, § 1^{er}, 5°, c), si le législateur peut prévoir à charge des personnes concernées une obligation de déployer les efforts nécessaires afin que leur communauté ne soit pas associée à des propos ou actes contraires à la Constitution ainsi qu'à la Convention européenne des droits de l'homme, il ne peut pas exiger de ces personnes qu'elles s'engagent à ce qu'aucun fait ne soit commis par les membres de la

³⁰ Voir par analogie, à propos de l'article 27 de la Constitution, l'avis 52.522/AV donné le 19 février 2013 sur une proposition de loi 'modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques', *doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-809/008, p. 8 : « le législateur pénal violerait l'interdiction de prendre des mesures préventives, inscrite à l'article 27 de la Constitution, s'il interdisait une association et s'il sanctionnait pénalement la participation à celle-ci, pour le seul motif qu'un ou plusieurs membres ou collaborateurs de cette association ont commis des infractions », sans que l'association proprement dite ne soit, elle-même, criminogène au sens indiqué ci-dessus ».

³¹ Voir au demeurant, par analogie, l'avis 59.224/VR/4 donné le 19 mai 2016 sur un avant-projet de loi 'insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', *doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1901/001, p. 35, note de bas de page 22.

communauté qui puisse conduire à ce que cette communauté soit associée à des propos ou à des actes contraires à ces deux instruments.

Quant à l'exigence posée par l'article 7, 3°, à l'instar de l'avis 38.491/3 précité, il y a lieu de rappeler, sur ce point, l'enseignement de l'arrêt 10/2001 rendu par la Cour constitutionnelle le 7 février 2001 à propos de l'article 15^{ter} de la loi du 4 juillet 1989 'relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection de la Chambre des représentants, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques'.

L'article 3, § 1^{er}, 13°, l'article 7, 3°, et l'article 9, § 1^{er}, 5°, seront revus à la lumière de cette observation.

C. Les restrictions à l'autonomie organisationnelle des cultes concernés

Ainsi qu'il a déjà été relevé dans le présent avis, le dispositif en projet contient diverses ingérences dans l'autonomie organisationnelle des communautés culturelles, ingérences qui, à les supposer conformes aux règles répartitrices de compétence, doivent encore être justifiées pour être jugées conformes aux articles 19, 21 et 27 de la Constitution, ainsi qu'à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ainsi en va-t-il à propos :

- de l'exigence selon laquelle la communauté culturelle locale doit disposer, pour être reconnue, d'une personnalité juridique depuis au moins trois années (voir ci-avant l'observation n° II, 1) ;

- de l'obligation de requérir l'autorisation du Gouvernement pour désaffecter un lieu de culte reconnu (chapitre 8 de l'avant-projet).

Interrogé sur la raison pour laquelle en matière de désaffectation des lieux de culte, l'autorité de culte doit introduire une demande auprès du Gouvernement et non simplement informer celui-ci, le Ministre a fourni les explications suivantes :

« En application de la théorie du parallélisme des compétences, l'autorité investie du pouvoir de nomination est la seule habilitée à prononcer la révocation (arrêt MAES du Conseil d'État du 10 juillet 2006). Sur cette base, l'autorité compétente pour la reconnaissance l'est également pour son retrait, l'autorité compétente pour l'affectation publique d'un lieu de culte l'est également pour le retrait de cette affectation (désaffectation), l'autorité compétente pour définir les limites territoriales d'un établissement chargé de la gestion du temporel des cultes l'est également pour la modification de celles-ci.

Par ailleurs, en application de la théorie du parallélisme des formes, un acte qui a été entouré obligatoirement de certaines formes substantielles ne peut être mis à néant ou modifié par un acte contraire que moyennant l'accomplissement des mêmes formalités.

Cela permet également de donner une date certaine à l'acte et d'informer les institutions publiques chargées du financement des établissements, qu'il s'agisse d'un retrait de reconnaissance ou d'une désaffectation (cessation du financement) ou d'une modification des limites territoriales (en cas d'extension du territoire, définition des nouvelles communes associées et date de prise de cours ; en cas de diminution du territoire, fixation de la date d'arrêt du financement pour les communes exclues et incidence nécessaire pour les autres).

Les procédures reprises aux chapitres 6 à 9 de l'avant-projet de décret sont, en l'état actuel du droit, déjà appliquées par tous les acteurs concernés (établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, organes représentatifs agréés, communes, provinces). Leur transcription dans l'avant-projet de décret vise nécessairement à garantir davantage la sécurité juridique ».

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la théorie du parallélisme des compétences a pour seule signification que l'autorité compétente pour adopter une décision administrative est aussi, *en l'absence de disposition contraire*, celle qui est compétente pour mettre fin aux effets de cette décision, et que, pour ce faire, elle doit respecter une procédure analogue à celle qui a été suivie pour l'adopter³². Rien n'empêche donc le législateur décréteil de prévoir une procédure spécifique pour ce qui concerne les désaffectations de lieux de culte. Or, la section de législation n'aperçoit pas ce qui justifie qu'elles doivent être soumises à l'autorisation du Gouvernement, et que l'on ne puisse se contenter d'une simple procédure de notification par laquelle l'autorité du culte concerné informerait le Gouvernement de sa décision de désaffectation d'un lieu de culte. Une telle procédure serait moins restrictive de la liberté de culte et de religion, et de l'autonomie organisationnelle du culte concerné.

IV. ATTRIBUTION DE MISSIONS À L'ADMINISTRATION

La section de législation a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' s'opposent à ce que le législateur décréteil attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit habiliter le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant éventuellement les déléguer lui-même. Le législateur ne peut donc confier directement des missions à « l'administration » ni préciser quel est le service spécifiquement concerné (« direction générale opérationnelle Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé du Service public Wallonie »).

L'ensemble du dispositif en projet sera revu en conséquence.

³² Voir not. C.E. (AG), 31 mars 2009, BEQUET Freddy, n° 192.102.

V. LA RÉFÉRENCE AUX OBLIGATIONS ISSUES DE L'ACCORD DE COOPÉRATION DU 2 JUILLET 2008

Diverses dispositions de l'avant-projet font référence aux obligations qui incombent à l'Autorité fédérale et à la Région wallonne en vertu de l'accord de coopération du 2 juillet 2008 'modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 conclu entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'.

Il en va ainsi des articles 5, 19 et 29 de l'avant-projet.

L'accord de coopération précité est de ceux qui, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ne peuvent avoir effet qu'après avoir reçu assentiment des législateurs des parties à l'accord. À ce jour cependant, l'accord de coopération du 2 juillet 2008 n'a pas fait l'objet de tels assentiments, de sorte qu'il ne peut produire ses effets. Il en résulte qu'il n'y a pas lieu de faire la référence aux obligations censées découler de cet accord, à charge de l'autorité fédérale

Les articles 5, 19 et 29 de l'avant-projet doivent être omis.

*

* *

Eu égard au caractère fondamental des observations qui précèdent, et à l'importance du réexamen et des modifications de l'avant-projet qu'elles appellent, la section de législation n'a pas poursuivi l'examen particulier des dispositions de ce dernier.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY