

DROIT BELGE ET RELIGIONS (1990-2022) NOMINATION ET RÉVOCATION DES MINISTRES DES CULTES, DE « SOUVERAINETÉ(S) » À « PROPORTIONNALITÉ(S) »

par

Louis-Léon CHRISTIANS

Professeur ordinaire à l'Université catholique de Louvain

INTRODUCTION

En 1990, *Administration publique* publiait une analyse de jurisprudence relative au contrôle judiciaire des décisions religieuses de révocation des ministres des cultes, de 1831 à 1989¹. Nous montrions à l'époque la grande stabilité de cette jurisprudence confirmant une interprétation forte de l'article 21 de la Constitution, comme fondement de l'autonomie des cultes. Principe que confirma la Cour de cassation en 1994² puis, en chambres réunies sur second pourvoi, en 1999³. 170 ans de jurisprudence se trouvaient ainsi confortés dans une interprétation historique de la Constitution que le Congrès national avait longuement débattue⁴.

¹ 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) », *Administration publique*, 1990, pp. 204-217.

² Cass., 20 octobre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, pp. 503-509, avec obs. L.-L. CHRISTIANS, « L'autonomie des systèmes religieux : réaffirmation d'un principe » ; *R.C.J.B.*, 1996, pp. 124-129, note F. RIGAUX, « Le respect des droits fondamentaux par les institutions non étatiques » ; *Recente arresten van het Hof van Cassatie (R. Cass.)*, 1995, pp. 49-58, avec obs. H. VUYE, « Hoe gescheiden zijn Kerk en Staat? Interpretatiemogelijkheden omtrent art. 21 van de Grondwet – Het arrest van het Hof van cassatie van 20 oktober 1994 » ; *I.D.J.*, 1995/1, p. 23, note F. DAOUT, « Un juge compétent mais paralysé ? » ; *T.R.D.*, 1995, note D. ALBRECHT. Voy. aussi R. TORFS, « Le droit disciplinaire dans les Églises », *R.T.D.H.*, 1995, pp. 245-270 ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Observations », in O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 205-215.

³ Cass., 3 juin 1999, *C.P.D.K.*, 2000, pp. 110, note K. MARTENS, « Het Hof van cassatie en de interpretatie van artikel 21 G.W.: de verhouding tussen Kerk en Staat dan toch niet op nieuwe weg? » ; *Recente arresten van het Hof van Cassatie (R. Cass.)*, 2000, pp. 105-110, note H. VUYE, « Nogmals: 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 Grondwet » ; *Jaarboek Mensenrechten*, 1998-2000, pp. 256-264, note R. TORFS, « Religieuze gemeenschappen en interne autonomie. Fluwelen evolutie? » ; K. MARTENS, « Recours aux tribunaux belges en matières ecclésiastiques », *European Journal for Church and State Research (Peeters)*, 2000, pp. 21-30 ; R. TORFS, « Autonomy of churches in Belgium. Status quaestionis and current debate », in H. WARNINK (ed.), *Legal position of churches and Church autonomy*, Leuven, Peeters, 2001, pp. 83-111. Plus récemment, voy. S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Préface de Louis-Léon Christians et Marc Verdussen, Bruxelles, Larcier, 2016, spéc. 585-650 (« L'effet des décisions culturelles de révocation dans l'ordre juridique belge »).

⁴ L.-L. CHRISTIANS, A. OVERBEEK, « Religious Rules and Principles in Belgian Law », in R. BOTTONI, R. CRISTOFORI, S. FERRARI (eds), *Religious Rules, State Law, and Normative Pluralism – A Comparative Overview*,

Si certains éléments d'une tradition constitutionnelle belge ont ainsi été tracés dès l'origine, les spécifications précises ont toujours été lacunaires et la rareté historique de tels contentieux n'a pas contribué à clarifier ces questions. Or, c'est dans de nouvelles tensions concrètes que s'affinent aujourd'hui les principes et que se construisent de nouvelles tentatives d'analyse, influencées par la jurisprudence européenne⁵.

Le silence relatif du contentieux belge ces trente dernières années a laissé impensé l'impact en droit des cultes des mutations juridiques et sociales qui se sont déployées durant cette période. Il en va en particulier de la montée en puissance des droits humains en toute matière, attestée par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme.

Revisiter les balises de l'autonomie des cultes suppose un élargissement de l'analyse juridique qui sera menée en plusieurs contributions. On se centrera ici sur le contrôle de la révocation des ministres des cultes et notamment ceux relevant du régime des cultes reconnus (en un sens relativement strict), celui-là même qui était examiné dans notre analyse publiée en 1990. On laissera à des publications ultérieures, d'une part, l'éclatement des catégories de personnes et d'organisations impliquées dans les questions de nomination et de révocation religieuses ou philosophiques et,

International Academy of Comparative Law, Berlin, Springer, 2016, pp. 91-117 ; L.-L. CHRISTIANS, « Les prescriptions convictionnelles en droit matériel belge (1830-2008) », in J. VANDERLINDEN, M.-C. FOLETS (eds), *Convictions philosophiques et religieuses et droits positifs*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 271-321 ; M.-Fr. RIGAUX et L.-L. CHRISTIANS, « La liberté de culte », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (eds), *Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Bruxelles, 2012, pp. 865-897 ; R. TORFS, « Le régime constitutionnel des cultes en Belgique », in European Consortium for Church-State Research, *Le régime constitutionnel des cultes dans les pays de l'Union européenne*, Paris, Litec, 1995, pp. 63-90.

⁵ Sur l'ensemble de la question européenne des « libertés institutionnelles » en matière de religion et de conviction, voy. J.-P. SCHOUPPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Préf. E. Decaux, Prix René Cassin 2014, Paris, Pedone, 2015, spéc. 277-410 ; J. TEMPERMAN, *State-Religion Relationships and Human Rights Law – Towards a Right to Religiously Neutral Governance*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

d'autre part, d'autres hypothèses mettant en débat le champ de l'autonomie des cultes et des organisations philosophiques, à travers notamment de nouveaux dispositifs publics de suivis moins formalisés, notamment en matière d'expression.

On examinera d'abord l'évolution de la question qui a retenu l'essentiel de l'attention doctrinale et jurisprudentielle, à savoir celle de l'ampleur du contrôle étatique sur des décisions religieuses de révocation des ministres des cultes (I) puis, dans un second temps, on abordera une question probablement plus importante, qui émerge dans une nouvelle jurisprudence et qui a moins retenu l'attention de la doctrine : celle des conséquences de ce contrôle limité des décisions de révocation (II). Avant cela, on resitue brièvement les mutations contextuelles de ce type de question.

HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE ET MUTATIONS CONTEXTUELLES

Après avoir vainement tenté certaines affirmations générales, toutes sujettes à incertitudes et controverses, c'est par une simple série d'exemples que les membres du Congrès national ont finalement rédigé ce qui allait devenir l'article 17 puis 21 de la Constitution. De l'énumération des cas singuliers faite par cette disposition, une doctrine dominante avait dès l'origine déduit un principe général d'autonomie du religieux, *circonscrit à une sphère qui lui serait tenue pour propre*, et ce au bénéfice de tous les cultes, sans distinction⁶.

Il convient d'emblée de prendre en compte la prudence de nos Constituants et de n'absolutiser aucun concept abstrait dont les membres du Congrès national se sont finalement abstenus⁷.

⁶ Si le vocabulaire de la « reconnaissance » est absent de la Constitution dans sa version originelle, la distinction est déjà implicitement présente dans l'article 181 de la Constitution (ancien 117) relatif aux traitements et pensions des ministres des cultes (en lieu et place de l'expression « les ministres de tous les cultes »). En revanche, il est bien établi que l'article 21 de la Constitution (ancien 16) est général et vise tous les cultes, reconnus ou non. De même, l'applicabilité de l'article 21 aux organisations philosophiques non confessionnelles n'est susceptible d'aucune hésitation, pour autant que ces dernières soient visées sans exigence de reconnaissance.

⁷ Le texte de l'article 12 du projet initial de Constitution (qui allait devenir l'article 16, aujourd'hui 21) prévoyait initialement : « Toute intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quelconque est interdite ». Des amendements avaient été déposés immédiatement, visant à rétablir un équilibre : « Toute intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires d'un culte quelconque et toute intervention d'un culte quelconque dans les affaires de l'État ou des particuliers est également interdite » (Thorn), et « Les lois civiles n'ont aucune sanction dans les affaires de religions, et réciproquement les lois religieuses n'ont aucune sanction dans les affaires civiles ». « Toute intervention de la loi ou du magistrat dans les affaires du dogme, des rites, des cérémonies ou de la hiérarchie personnelle des ministres d'un culte quelconque est interdite » (baron Beys). « L'assemblée est indécise »

C'est bien une méthode inductive qui caractérise le texte rappelé de la Constitution belge. S'il est au fondement du régime belge de rejeter le césaropapisme autant que la théocratie, le principe d'autonomie du religieux ne se déploie qu'au travers d'applications concrètes. C'est ce que confirme le principe d'interprétation dynamique désormais inscrit dans les procédures de garantie des droits humains, dont l'autonomie collective des cultes est aujourd'hui encore un des éléments.

Parmi les mutations marquantes de ces dernières décennies, de nouvelles tensions sont apparues entre une transversalisation progressive des droits fondamentaux et une segmentation du droit positif, singularisant successivement certains statuts davantage que d'autres (ministre du culte, délégué laïque, professeur de religion de l'enseignement public, de l'enseignement libre, aumônier ou conseiller moral des prisons ou de l'armée, collaborateurs, salariés ou bénévoles, d'organisations de tendance subventionnées ou non, etc.). Si le principe d'autonomie des cultes percole aujourd'hui avec moins d'évidence dans le droit matériel, ce n'est toutefois pas qu'il soit remis en cause comme tel, ni que la garantie constitutionnelle s'affaiblirait face à la démultiplication des catégories du droit commun – tout au contraire –, mais plutôt parce que le principe d'indivisibilité des droits fondamentaux est amené à mettre en balance l'autonomie des cultes avec d'autres droits garantis dont l'étendue se renforce aujourd'hui progressivement.

Ce lent mouvement de rééquilibrage historique entre horizontalisation des droits fondamentaux

précisera le compte rendu des débats... Le retrait global de l'article 12 fut alors demandé par Defacqz, mais il ne sera pas obtenu, la Constituante rejetant cette demande par 111 voix contre 59. Ce rejet est un élément essentiel pour l'interprétation de la Constitution belge en niant la position de Defacqz, pour lequel il aurait fallu « que la puissance temporelle prime et absorbe en quelque sorte la puissance spirituelle, parce que la loi civile étant faite dans l'intérêt de tous, elle doit l'emporter sur ce qui n'est que l'intérêt de quelques-uns ». Les conclusions de Defacqz doivent toutefois retenir l'attention : « Gardons-nous de trancher d'un seul coup une foule de questions qui méritent un examen sérieux ». C'est bien ce dernier message de Defacqz qui semble avoir frappé l'attention des Constituants. Voy. L.-L. CHRISTIANS, « Les tensions du régime des cultes dans la Constitution belge : l'actualité des débats du Congrès national de 1830 », in B. BASDEVANT et Fr. JANKOWIAK (dir.), *Le droit ecclésiastique en Europe et à ses marges (XVIII-XX^e siècles)*, Leuven Peeters, 2009, pp. 159-177 ; C. SÄGESSER, « Le régime des cultes en Belgique : origine et évolution », in C. SÄGESSER et J.-Ph. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2010, pp. 11-43 ; R. TORFS, « La Belgique et le Luxembourg », in B. BASDEVANT-GAUDEMET, F. MESSNER (dir.), *Les origines historiques du statut des confessions religieuses dans les pays de l'Union européenne*, Paris, PUF, 1999, pp. 93-119. Voy. plus généralement les travaux antérieurs d'A. Simon, par exemple, A. SIMON, « L'Église et la constitution belge en 1864 », *Revue d'histoire ecclésiastique*, 1951, pp. 114 et s. ; A. MIROIR, « Jules Bara, novateur. Essai sur la conception des rapports entre l'Église et l'État dans la doctrine belge. 1830-1859 », in *L'Église et l'État à l'époque contemporaine – Mélanges dédiés à la mémoire de Mgr Aloïs Simon*, Bruxelles, 1975, pp. 435-463.

et juridicisation progressive des relations privées est renforcé par deux autres traits bien établis par la sociologie juridique que sont les mouvements d'individualisation et de sécularisation du droit et de la société.

Les références constitutionnelles classiques à l'« autonomie des cultes » se transforment ainsi dans des cadres juridiques et des contextes factuels en profonde modification. Ces contextes, tant juridiques que socio-politiques, ont singulièrement changé depuis le XIX^e siècle, mais leurs impacts sur la jurisprudence semblent ne se dessiner que récemment. On voudrait souligner ces éléments de contexte avant d'en décrire les enjeux jurisprudentiels inédits.

Dans un XIX^e siècle aux structures religieuses puissantes et au droit social inexistant⁸, de fortes tensions s'étaient manifestées dès avant la fin de l'Unionisme, mais la jurisprudence avait continué à garantir fermement une autonomie des cultes que le Conseil d'État, au XX^e et encore au XXI^e siècle, désignera (et limitera) par l'expression extrêmement forte de « souveraineté spirituelle »⁹. Après les contentieux historiques de la fin du XIX^e relatifs aux dîmes religieuses, aux cimetières, ou encore ceux relatifs aux processions publiques ou aux sonneries de cloches, il faut attendre les années 1970 pour que de réelles mutations se fassent jour dans ce qui était considéré jusqu'alors comme des thématiques routinières de l'autonomie religieuse, comme on le vit par exemple à propos des revirements de jurisprudence (et de législation) concernant le statut des professeurs de l'enseignement subventionné catholique, dont le licenciement était admis jusque-là en cas de remariage civil après divorce, à défaut de procédure préalable de nullité canonique. Ces différents contentieux se déployaient dans le cadre historique d'une société pilarisée, où les tensions se jouaient sur l'arrière-plan de références religieuses encore

notoires, et appuyées par des autorités religieuses au pouvoir significatif.

Progressivement, on a assisté à un affaïssissement du pouvoir religieux et de la pilariation socio-politique qu'il contribuait à stabiliser¹⁰ et, d'autre part, à une sécularisation qui conduit à « désacraliser » les références au religieux et à ses figures d'autorité, les banalisant progressivement parmi d'autres fonctions sociales. Ces mouvements longs s'accélérent depuis les années 1990 au gré d'une succession saccadée de crises aiguës. Nous n'évoquons pas seulement ici les débats d'éthique générale (comme ceux relatifs à l'avortement, l'euthanasie ou au bien-être animal, etc.), mais plus spécialement les crises *internes* aux sphères religieuses, comme celles relatives à la question des dérives sectaires, de la radicalisation religieuse, des abus sexuels, de l'exacerbation médiatique des controverses haineuses, etc. Ces différentes crises sont venues interroger plus durement la légitimité et le périmètre de l'autonomie des cultes.

La ligne de compréhension juridique des garanties de liberté de religion et de conviction est toutefois demeurée longtemps stable. Tandis que se déployaient, en droit commun, une législation sociale protectrice et des références concrètes à de nouveaux droits fondamentaux, l'autonomie des doctrines et des organisations religieuses est restée affirmée comme un des axes majeurs des démocraties et de leur garantie collective de pluralisme.

L'émergence de l'Islam a modifié pour une part l'arrière-plan des débats relatifs à l'autonomie des cultes¹¹, tandis que ses impacts jurisprudentiels se sont faits résolument transversaux. La garantie d'autonomie des cultes se voit en tout cas discutée non plus seulement comme telle (liberté collective), mais aussi dans sa mise en œuvre non discriminatoire (égalité). Le déploiement de ce second aspect des garanties constitutionnelles et conventionnelles demeure toutefois assez ambigu dans ses effets. À défaut de justifier un traitement différencié des diverses religions au gré des particularités de chaque tradition, ce sont souvent des

⁸ Voy., par exemple, R. TORFS, « Les Églises et le droit du travail en Belgique », in European Consortium for Church-State Research, *Churches and Labour Law in the E.C. Countries*, Milan, Giuffrè, 1993, pp. 35-61. Voy. antérieurement les nombreux travaux de R. VERSTEGEN, notamment, *Geestelijken naar Belgisch recht*, Berchem-Antwerpen-Amsterdam, Kluwer, 1977.

⁹ Voy. parmi de nombreuses occurrences : C.E., 10 mai 2004, n° 131.175, *G. Debree c. État belge* ; C.E., 15 septembre 2015, n° 232.189 *Mahi c. Communauté Française*, visant le « principe constitutionnel de la souveraineté dont les organes ecclésiastiques jouissent à l'intérieur de la sphère de l'autorité qui leur est propre tant d'un point de vue doctrinal qu'organisationnel » (à propos non pas d'un ministre du culte, mais d'un enseignant de cours de religion au sein de l'enseignement public). Le concept judiciaire de « souveraineté spirituelle » est également présent, et également rediscuté, dans d'autres droits nationaux : par exemple, M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali (Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano)*, Turin, Giuffrè, 1999 ; P. HORWITZ, « Churches as First Amendment Institutions: Of Sovereignty and Spheres », 2009, 44 *Harv. C.R.-C.L. L. Rev.* 79.

¹⁰ L. BRUYÈRE, A.-S. CROSETTI, J. FANIEL, C. SÄGESSER (coord.), *Piliers, dépoliarisation et clivage philosophique en Belgique*, Bruxelles, Éditions du CRISP, 2019.

¹¹ L.-L. CHRISTIANS, « Droit et islam en Europe : quelles globalisations ? », *Recherches sociologiques*, 2006, vol. 37/2, pp. 93-105 ; *id.*, « La charia désétatisée : usage collectif et conscience individuelle (Belgique) », in B. DUPRET (dir.), *La charia aujourd'hui. Usages de la référence au droit islamique*, coll. Recherches, Paris, La Découverte, 2012, 227-243 ; L. PANAFIT, *Quand le droit écrit l'Islam. L'intégration juridique de l'islam en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1999 ; R. TORFS, « Muslims in Belgium », in C.W. DURHAM et al. (eds), *Islam and Political-Cultural Europe*, Routledge, 2012, pp. 71-87.

solutions uniformes qui sont imaginées comme si l'ensemble du fait religieux se trouvait nécessairement essentialisé en une catégorie unique.

La reconnaissance constitutionnelle d'organisations philosophiques non confessionnelles a renouvelé plus encore ces discussions et a relancé la nécessité d'une approche plus attentive à la fois aux ressemblances et aux différences caractéristiques des réalités visées. La doctrine et la jurisprudence ont toujours vu dans l'article 21 de la Constitution un principe général applicable également à la laïcité organisée et garantissant l'autonomie de cette dernière.

La diversification du paysage religieux et convictionnel est venue ainsi rendre plus complexe les perceptions socio-culturelles d'arrière-plan et contrarier certaines propensions à réduire le fait religieux à une banalité culturelle parmi d'autres.

Cette tension entre principes juridiques et perceptions socio-culturelles a d'ailleurs pris un tour nouveau au gré du mouvement de supranationalisation des droits fondamentaux. Ce que la « déculturation du religieux » avait rendu évanescents dans certains débats publics nationaux a fait progressivement l'objet d'une jurisprudence européenne bien plus attentive, à charge comme à décharge¹². La garantie d'autonomie des cultes y a été confrontée à la montée en puissance des droits fondamentaux individuels (vie privée, droits de la défense, non-discrimination, etc.), dont la concurrence se joue désormais davantage dans les cénacles européens que locaux. Le paysage s'ouvre encore et la variété des situations, des contextes et des traditions s'accroît et se transnationalise. La rareté du contentieux belge, déjà mentionnée, laisse le centre de gravité de ces thématiques se déplacer vers une jurisprudence européenne en croissance constante : alors que la

Cour européenne des droits de l'homme n'avait rendu aucun arrêt en matière de liberté de religion avant 1993, ce sont plus de 500 arrêts et décisions qu'elle y a consacrés depuis lors...

Au gré de ces évolutions sociétales et juridiques, le principe d'autonomie des cultes demeure un test majeur pour les démocraties contemporaines et, en l'espèce, pour le système juridique belge. Loin de n'être qu'un résidu administratif d'une époque pré-moderne, le contentieux relatif à l'autonomie des cultes montre les mutations d'un lieu d'équilibre entre l'auto-limitation des pouvoirs de l'État et l'emprise qu'il exerce au titre de la garantie de justice qu'il assure à chaque résident.

Cet équilibre dépend toujours ultimement des singularités de chaque système normatif, en l'occurrence d'un régime constitutionnel belge caractérisé, envers les cultes et philosophies, tant par ses principes de neutralité, de non-discrimination et d'autonomie que par ses règles de soutien matériel à certains d'entre eux¹³. Ce régime historique, que l'on a pu qualifier de « neutralité bienveillante », se construit autour d'une relation particulière de l'État envers certains cultes et philosophies, qui ont, selon le législateur qui les reconnaît, une utilité sociale propre. Lorsque (et tant que) celle-ci est établie, s'en trouve présumée une relation globale de respect mutuel et de confiance¹⁴ entre les pouvoirs publics et les communautés convictionnelles reconnues, à travers notamment leurs organes représentatifs. Cette construction, qui s'insère dans un modèle belge plus général d'intégration sociale, est d'emblée hybride. C'est de cette hybridité que viennent ses enjeux symboliques et ses potentialités sociales ; c'est aussi de cette hybridité que vient l'originalité juridique de ses équilibres nécessaires entre autonomie et reconnaissance publique. Il ne faudrait toutefois pas que la spécificité du régime de reconnaissance fasse perdre de vue l'importance des garanties constitutionnelles de base, offertes à l'ensemble des cultes et philosophies par leur simple existence sur le territoire, indépendamment de toute reconnaissance. Autant l'on peut concevoir que les conditions de reconnaissance impliquent raisonnablement certaines exigences complémentaires

¹² « Pour une part » dont l'ampleur est fort débattue... Il en va ainsi des critiques adressées à la notion de « marge nationale d'appréciation » qui permet à la Cour européenne des droits de l'homme de fort souvent atténuer l'intensité de son contrôle, en particulier sur les « délicates questions des relations entre religions et États » (voy. X. DELGRANGE, « Marge ou crève », *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, 2021, 36(2), pp. 225-243). Plus encore, est critiquée l'idée que ce minimum international deviendrait la seule mesure constitutionnelle des droits fondamentaux, alors même que l'article 53 de la Convention européenne des droits de l'homme indique : « Aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante ou à toute autre Convention à laquelle cette Partie contractante est partie » : voy. aussi S. VAN DROOGHENBROECK, « Du bon usage de la jurisprudence strasbourgeoise. Quelques réflexions sur la jurisprudence belge relative aux signes convictionnels », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 85/2, 2020, pp. 151-174 ; S. VAN DROOGHENBROECK et X. DELGRANGE, « Le principe de proportionnalité : retour sur quelques espoirs déçus », *Revue du droit des religions*, 2019, pp. 41-61.

¹³ Sur la question du financement des cultes, voy. not. l'avis de l'Assemblée générale du Conseil d'État 49.285/AG donné le 26 avril 2021 sur une proposition de loi « visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1214/2). Voy. S. WATTIER, *Le financement public des cultes...*, op. cit.

¹⁴ D'autres enjeux se renforcent : J. VRIELINK, A. OVERBEEKE, « Moving from implicit trust to explicit suspicion: securitization of religion in Belgium », In *European Consortium for Church and State Research*, M. KIVIÖRG, (ed.), *Securitization of religion*, Madrid, Comares, 2020, pp. 165-186.

envers les communautés convictionnelles reconnues, autant ces charges doivent-elles demeurer librement consenties et liées à une demande spontanée de reconnaissance. Ces charges complémentaires ne peuvent donc pas peser sur les religions et philosophies qui renonceraient à leur reconnaissance publique ou ne souhaiteraient pas en bénéficier. C'est aussi ce qu'exprime la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 19 décembre 2019¹⁵ lorsqu'elle indique que les conditions mises au régime de reconnaissance doivent être juridiquement interprétées comme autant d'ingérences envers les garanties de liberté de religion et de conviction, et à ce titre doivent elles-mêmes se soumettre aux restrictions prévues par les normes constitutionnelles et internationales. Il en va de même des exigences de non-discrimination qui fondent à leur tour un contrôle européen des procédures et des critères de reconnaissance¹⁶. La formule de la Cour constitutionnelle fixe d'emblée les balises nouvelles d'une relativité générale de la garantie d'autonomie : « La liberté de religion et de culte ne s'oppose pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de cette liberté. L'organisation, par le législateur compétent, de la reconnaissance des communautés cultuelles locales des cultes reconnus et des obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte. Ceci n'empêche cependant pas que de telles mesures doivent être considérées comme des *ingérences* dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. De telles ingérences sont admissibles pourvu qu'elles constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la satisfaction d'un besoin social impérieux visé à

l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et que ces mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise. Il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part ». On va voir plus loin combien s'atténuent effectivement, au moins méthodologiquement, les différences de régimes d'autonomie entre cultes reconnus et non reconnus. Loin d'un basculement binaire, la garantie d'autonomie se voit requalifiée au gré des mécanismes transversaux du principe de proportionnalité. La garantie d'autonomie ainsi horizontalisée s'inscrit alors dans un continuum de pesées et d'équilibres, faisant droit aux spécificités de chaque contentieux. C'est à la variété des cas, des tests et de leurs résultats qu'il convient de porter attention.

D'un point de vue pratique, si le principe d'autonomie demeure avant tout une garantie de base, offerte à tous les cultes et philosophies, reconnus ou non, le contentieux traditionnellement le moins rare a longtemps concerné le seul culte catholique, mais les choses ont changé. Comme on l'a annoncé, notre examen qui participe d'une analyse générale des évolutions du principe d'autonomie des cultes en droit belge, se limite, dans cette contribution, à la figure de la révocation d'une charge cultuelle, entre contrôles étatiques (I) et effets de ces contrôles (II).

I. L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES DÉCISIONS RELIGIEUSES DE RÉVOCATION DES MINISTRES DES CULTES

La jurisprudence historique, confirmée par la Cour de cassation par son arrêt du 20 octobre 1994 puis, sur second pourvoi, en assemblée plénière, par son arrêt du 3 juin 1999, se condensait en une formule : « la nomination et la révocation des ministres d'un culte ne peuvent être décidées que par l'autorité religieuse compétente, conformément aux règles du culte, et, d'autre part, que la discipline et la juridiction ecclésiastiques ne peuvent s'exercer sur ces ministres du culte que par la même autorité et conformément aux mêmes règles ». Et de poursuivre comme suit : « attendu que se fondant sur le principe général du respect des droits de la défense, l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et certaines règles du droit canonique, l'arrêt attaqué considère "qu'il

¹⁵ Cour const., arrêt n° 2019/203 du 19 décembre 2019, point B.33.3.

¹⁶ Cour eur. D.H., arrêt du 5 avril 2022, n° 20165/20, *Assemblée Chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et Autres c. Belgique*. Voy. L.-L. CHRISTIANS, « Régime des cultes : la légèreté des législateurs mise en cause par la Cour européenne », *Tijd voor Mensen*, 2022, <http://hdl.handle.net/2078.1/262521> ; F. JUDO, « Jehova's Getuigen en erkenning van eredienssten: de olifant in de Kamer », *Juristenkrant*, 2022, liv. 449, 1 ; S. WATTIER et R. MERTENS, « Les cultes non reconnus désormais discriminés en Région de Bruxelles-Capitale ? », *Journal des tribunaux*, 2020/7, n° 6803, pp. 121-123 ; P. MINSIER, « La nécessité de repenser les relations entre État et religions ou, à tout le moins, le régime de reconnaissance des cultes », *J.L.M.B.*, 2022/17, pp. 761-767. Une même condamnation européenne s'appliquera à l'absence de critères pour le retrait de reconnaissance d'un organe représentatif ou d'un de ses membres : voy. A. OVERBEEKE, « Le rejet et la sélection des représentants musulmans par les autorités civiles belges. Sur l'étendue de la liberté de religion (individuelle). À propos d'une décision du Tribunal civil de Bruxelles du 1^{er} septembre 2022 », *Commentaires de la Chaire Droit & Religions (UCLouvain)*, 2022/4, <http://belgianlawreligion.unblog.fr/2022/10/03/le-rejet-et-la-selection-des-representants-musulmans-par-les-autorites-civiles-belges-sur-letendue-de-la-liberte-de-religion-individuelle/>.

suffit de constater que par un acte unilatéral, qu'il appartiendra au juge du fond d'apprécier, le [demandeur] a privé [le défendeur] d'un droit auquel celui-ci pouvait apparemment prétendre et sans avoir pu assurer sa défense dans le respect des principes invoqués ci avant" ; Attendu qu'en vertu du principe constitutionnel précité, il n'était pas au pouvoir de la cour d'appel, même siégeant en référé, d'ordonner le maintien du défendeur dans sa charge pastorale »¹⁷.

Ces formules donnèrent lieu à des interprétations très divergentes dans la doctrine¹⁸. S'agissait-il pour les juridictions de s'abstenir de tout contrôle de la bonne application des normes religieuses (autant substantielles que procédurales) ayant fondé la décision religieuse ? L'ambiguïté de la formule sur l'applicabilité de principes généraux de droit belge, voire de droit européen, valait-il approbation ou non d'une telle possibilité ? S'il ne s'agissait pas d'amener les cours et tribunaux à réviser la justesse interne (théologique) d'une décision religieuse, ne pouvait-on néanmoins imposer un contrôle plus exigeant sur le respect des procédures et notamment des droits de la défense, tels que compris par le droit belge, voire par le droit européen ? Là encore, la jurisprudence de Strasbourg ne permettait pas à l'époque de clarifier une solution spécifique pour les Églises. Tout en admettant la nature civile du droit *sui generis* à la rémunération du clergé reconnu, la jurisprudence estimait que le principe d'autonomie était prépondérant. Seules devaient classiquement être vérifiées l'existence et le caractère exécutoire de la décision religieuse avant de lui assurer les éventuels effets octroyés par la loi belge, principalement, mais pas seulement, dans le cadre du régime des cultes reconnus¹⁹.

Deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme allaient toutefois conduire certains auteurs belges à annoncer une évolution en la matière. Dans la première affaire, *Pellegrini*

*c. Italie*²⁰, la Cour européenne condamnait l'Italie pour avoir octroyé un effet civil à une sentence ecclésiastique concordataire de nullité de mariage issue d'une procédure qui n'avait pas permis à la requérante de prendre connaissance du dossier canonique. Dans la seconde, *Lombardi Vallauri c. Italie*²¹, il s'agissait pour la Cour de condamner l'Italie pour avoir octroyé un effet civil à un veto mis par le Saint-Siège à la nomination d'un professeur dans une université catholique concordataire, sans que ce dernier n'ait été informé de la motivation précise de ce veto. Dans les deux affaires, la Cour européenne admettait que le fond des décisions religieuses ne pourrait nullement être discuté devant les tribunaux de l'État, en raison de la neutralité religieuse de celui-ci, mais n'en affirmait pas moins qu'une conception large et subjective des droits de la défense s'imposait, visant à mettre les requérants en capacité de comprendre les faits qui leur étaient imputés et qui allaient en définitive altérer leur situation en droit italien – et ce même si la requérante avait, pour sa part, acquiescé au fond de la cause et si aucune remise en cause de la décision ecclésiastique ne pouvait découler de l'exercice de ce droit de la défense. Le statut civil du mariage et celui de la fonction universitaire d'un enseignant laïc demeuraient pourtant assez éloignés de la figure plus centrale d'un prêtre au sein de son Église²² ou de fonctions sacrées équivalentes.

²⁰ Cour eur. D.H., arrêt du 20 juillet 2001, *Pellegrini c. Italie*, n° 30882/96. Voy. les commentaires belges, H. VUYE, « Le principe de non-ingérence dans l'organisation interne des cultes : de Raf Verstegen à Pellegrini », in *Coll. Ad amicissimum amici scripsimus. Vriendenboek Raf Verstegen*, Bruges, die Keure, 2004, pp. 356-359 ; comp. avec L.-L. CHRISTIANS, « Note sous Cour eur. D.H. 20 juillet 2001 *Pellegrini c. Italie* », *Revue critique de droit international privé*, 2004, pp. 106-124 ; P. MARCHAL, « Chronique de jurisprudence », *Revue dr. int. comp.*, 2004, pp. 208-242, spéc. 231-242.

²¹ Cour eur. D.H., arrêt du 20 octobre 2009, *Lombardi Vallauri c. Italie*, n° 39128/05. Voy. les commentaires belges, Y. STOX, F. AMEZ, « Tussen identiteit en academische vrijheid, een afweging via Due Process – Noot onder EHRM 20 oktober 2009, *Lombardi Vallauri v. Italië* », *Recht Religie Samenleving*, 2011/2, pp. 77-94 ; H. VUYE « Liberté des cultes : la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de cassation sur des longueurs d'ondes différentes ? », *C.P.D.K.*, 2004, pp. 3-17.

²² Sans doute un principe généralisé de proportionnalité conduira-t-il précisément à relativiser ces distinctions entre les statuts de différents acteurs selon leur degré d'implication dans un « contexte religieux », mais il reste que toute théorie de « cercles concentriques » reste amenée à distinguer le statut des fonctions « les plus culturelles », de fonctions plus accessoires, à travers une variété potentielle de qualifications juridiques dont toutes seront prises en compte, mais dont aucune n'échappera à une altération partielle de ces effets au gré de l'horizontalisation des droits fondamentaux, et ce inclus le principe d'autonomie (voy. les observations de X. DELGRANGE, « L'entreprise de tendance, c'est tendance ! (obs. sous C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Egenberger*, 17 avril 2018, C-414/16 et Gde Ch., arrêt *IR*, 11 septembre 2018, C-68/17) », *Rev. trim. D.H.*, 2019/119, pp. 656-687 ; voy. aussi L.-L. CHRISTIANS, « Diversité au travail. Entre cultures et consciences, entre identité et éthique. Enjeux juridiques des recompositions postmodernes du religieux », in J. RINGELHEIM (ed.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 623-657. Ainsi, dès lors que le clergé orthodoxe relève en droit grec d'un statut public de fonctionnaire, c'est sur la base de ce statut que la Cour européenne a évalué son contrôle des droits de la défense, appliquant

¹⁷ Cass., 3 juin 1999, préc.

¹⁸ Voy. les références citées en notes 2 et 3. Les discussions doctrinales n'ont toutefois pas remis en cause une interprétation extensive de l'article 21 de la Constitution, assimilant, par parallélisme, les questions de nomination, explicitement visées, et les questions de révocations. Voy. toutefois les remarques de François Rigaux sur ce point : « Le respect des droits fondamentaux par les institutions non étatiques », *R.C.J.B.*, 1996, pp. 124-129, rappelant que la révocation engage davantage les droits subjectifs acquis.

¹⁹ Le droit belge accorde aussi nombre d'effets de droit à des réalités relevant de cultes non reconnus : voy. par exemple, l'article 4.142 du Code civil (art. 909 de l'ancien Code civil) : L.-L. CHRISTIANS, « Le fait religieux en droit des libéralités : un test légistique. À propos de l'article 909, dernier alinéa, du Code civil », in *Liber Amicorum Paul Delnoy*, Bruxelles, Larcier, 2005, pp. 863-885.

Il fallut attendre une décision rendue en 2011²³ pour que la Cour européenne explicite combien son approche était beaucoup plus complexe et prudente. La Cour rappela d'abord les principes généraux de sa jurisprudence selon laquelle l'article 6 ne s'applique qu'en cas de mise en cause d'un droit reconnu par le système juridique national, et uniquement dans la mesure où il l'est. « Ses garanties ne valent que pour les droits que l'on peut dire, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne, qu'ils soient ou non protégés de surcroît par la Convention ». Dès lors que les juridictions nationales ne refusent pas leur saisine pour statuer sur ce droit, l'article 6 n'implique pas que soit écarté le droit matériel national qui énoncerait que le principe constitutionnel d'autonomie restreint l'étendue du contrôle de ces juridictions

au clergé grec les droits désormais garantis par l'article 6 de la Convention à la fonction publique : Cour eur. D.H., arrêt du 27 mars 2008, *Seremetis c. Grèce*, n° 38330/05. De même, lorsqu'un contrat de travail est établi dans le chef de certains ministres de certains cultes, il conviendra encore de vérifier quelle relation précise se trouve contractualisée : au plus proche de la fonction culturelle ou dans des fonctions plus éloignées. Voy. par exemple, les commentaires de Fr. RIGAUX, « L'enseignement de la religion par un ministre du culte dans les écoles privées subventionnées », note sous Cass., 13 janvier 1992, *R.C.J.B.*, 1993, pp. 435-449. La qualification juridique de la relation entre un ministre du culte et son groupe confessionnel n'est pas une question entièrement absorbée par le principe d'autonomie des cultes. Chaque culte présente des caractéristiques ou des intentions juridiques qui lui sont spécifiques et qui relèvent précisément de son autonomie, quant à la qualification étatique ou non qui pourrait en résulter pour de telles relations. Le Conseil d'État a rappelé ce principe à propos du statut des délégués laïques, lors de la reconnaissance des organisations philosophiques non confessionnelles (C.E. Section Législations, avis n° 31.986/2, du 8 octobre 2001). De telles relations peuvent être contractualisées ou non au gré de ces données et du droit commun (voy. P. GOTHOT et M. JAMOULLE, « Pluralisme juridique et volonté de ne pas contracter », in *Liber amicorum Frédéric Dumon*, t. II, Anvers, Kluwer, 1983, pp. 569 et s. ; P. GOTHOT et J. VERHOEVEN, « Vouloir ou ne pas vouloir contracter », in *Droit et pouvoir*, Études du Centre interuniversitaire de philosophie du droit, sous la direction de F. RIGAUX et G. HAARSCHER, par P. VASSART, Bruxelles, 1987, t. I, *La validité*, pp. 305-324). En revanche, le statut des agents convictionnels ne peut précisément pas être préqualifié par le droit public qui doit se borner à fixer le cadre du régime des cultes et des philosophies. Cette impossibilité constitutionnelle d'une préqualification, et le renvoi à une autonomie qui peut le cas échéant se construire en référence au droit privé, ne signifie pas pour autant que les règles de droit privé ne seraient en rien altérées par les garanties constitutionnelles et internationales de liberté de religion et d'autonomie des cultes. Ce sont précisément les pesées et limites fixées par l'article 9, alinéa 2, de la Convention européenne des droits de l'homme qui établiront ces altérations au plan européen, et par l'article 21 de la Constitution au plan belge. La jurisprudence constante qui exclut toute nature contractuelle à la relation entre le prêtre catholique et son évêque n'a pas de ce point de vue une portée universelle ou généralisable. Le principe de non-discrimination n'appelle pas de ce point de vue un traitement absolument isomorphe de l'ensemble des statuts des ministres de tous les cultes reconnus. La percolation des principes constitutionnels et internationaux en droit privé – ce que l'on a dénommé l'horizontalisation des droits fondamentaux et ici l'horizontalisation du principe d'autonomie des cultes – ne se constate pas seulement à l'égard des qualifications contractuelles, mais aussi des qualifications délictuelles en responsabilité civile. Cf. *infra*, note 57.

²³ Cour eur. D.H. (irrecevabilité), décision du 6 décembre 2011, *Hanna et Peter Müller c. Allemagne*, n° 12986/04. Il s'agit certes d'une décision d'irrecevabilité mais elle admet l'applicabilité partielle de l'article 6 sans en observer de violation en l'espèce, tantôt en droit, tantôt en fait. Voy. S. WATTIER, « L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : inapplicable aux révocations de ministres des cultes », note sous Cour eur. D.H., 6 décembre 2011 », *J.L.M.B.*, 2012, pp. 728-743. Voy. en droit américain, L. WEINBERGER, « Is Church Autonomy Jurisdictional? », *Loyola University Chicago Law Journal*, 2022, à paraître.

envers les débats ou interprétations théologiques menés dans une affaire religieuse interne. Seul un contrôle marginal²⁴, relevant de ce droit matériel, donnerait prise à l'article 6 et la Cour d'énoncer qu'elle « fait une distinction entre limitations matérielles et barrières procédurales, qui détermine l'applicabilité et, le cas échéant, la portée des garanties de l'article 6 de la Convention, lequel, en principe, *ne peut s'appliquer aux limitations matérielles d'un droit consacré par la législation interne* ». Ceci conduit la Cour à prendre « en compte le fait que [en l'espèce, les juridictions nationales avaient] soigneusement pesé les intérêts en conflit, à savoir, d'une part, ceux militent pour la possibilité même de faire contrôler des décisions ecclésiastiques telles que celle de l'Armée du Salut de congédier les requérants, et, d'autre part, ceux militant pour une limitation de ce contrôle aux fins de tenir dûment compte du droit d'autonomie de l'Armée du Salut [...] ». La Cour rappelait en ce sens que « l'autonomie de telles communautés, indispensable au pluralisme dans une société démocratique, se trouve au cœur même de la protection offerte par l'article 9 ». La Cour observait en l'espèce « qu'ayant ainsi circonscrit l'étendue de son contrôle, la Cour fédérale de justice a considéré que ni les observations des requérants devant les instances judiciaires inférieures ni d'autres indices ne permettaient de dire que la décision de l'Armée du Salut avait été arbitraire ou contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public ». En définitive, pour la Cour, « l'impossibilité pour les requérants d'obtenir un examen de la [conformité canonique] de la décision de l'Armée du Salut de mettre fin à leur service d'officiers découlait non pas d'une d'immunité dont bénéficieraient les Églises et les sociétés religieuses en droit allemand, mais des principes régissant le droit d'action matériel défini par la nouvelle jurisprudence de la Cour fédérale de justice [...]. Par conséquent, aux yeux de la Cour, les requérants [n'étaient] pas en droit de soutenir qu'ils [avaient] été privés du droit d'obtenir une décision sur le bien-fondé de leur demande ».

On pourrait trouver dans cette motivation une clé d'interprétation de la formule utilisée par la Cour de cassation belge pour asseoir sa

²⁴ On renverra aux travaux fondateurs de J. RONSE, « Le contrôle marginal des décisions discrétionnaires en droit privé », in Ch. PERELMAN et P. FORIERS (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, 1978, pp. 403-414 ; J. RONSE, « Marginale toetsing in het privaatrecht », *T.P.R.*, 1977, pp. 207-221.

jurisprudence. Lorsqu'une décision religieuse constitue un préalable à un contentieux sur un « droit », la limitation de l'étendue du contrôle juridictionnel au fond suppose que la décision religieuse en soit bien une, ce qui signifie qu'elle ne présente pas d'arbitraire manifeste. Toute décision manifestement arbitraire, qu'il s'agisse d'une absence de toute juridiction ecclésiastique ou d'une violation absolue de toute procédure, conduirait à tenir pour *inexistante* une telle décision. Décliner toute prise en compte d'une telle décision s'imposerait, dès lors que cette décision se placerait résolument elle-même en dehors du cadre constitutionnel et de sa garantie d'autonomie. Sans consensus avec la Cour constitutionnelle allemande, la Cour de justice fédérale allemande visait, plus largement le contrôle de principes fondamentaux de l'ordre juridique allemand. La Cour européenne note, en l'espèce, « qu'ayant ainsi circonscrit l'étendue de son contrôle, la Cour fédérale de justice a considéré que ni les observations des requérants devant les instances judiciaires inférieures ni d'autres indices ne permettaient de dire que la décision de l'Armée du Salut avait été arbitraire ou contraire aux bonnes mœurs ou à l'ordre public ».

Ce contrôle marginal de l'existence d'une décision religieuse non manifestement arbitraire avait été discuté par nous-même en 1995²⁵. Plusieurs propositions d'extension de ce contrôle ont par la suite été soutenues notamment par François Rigaux²⁶, puis Sébastien Van Drooghenbroeck²⁷, ainsi que Stéphanie Wattier²⁸ en 2016. Les raisonnements différaient toutefois quelque peu. Pour notre part, il s'agissait d'explicitier la formule retenue par la Cour de cassation. Pour François Rigaux et Sébastien Van Drooghenbroeck, il s'agissait d'évoquer un possible « assouplissement » de (l'interprétation de) l'article 21 de la Constitution. Pour Stéphanie Wattier, quelques années plus tard, il s'agissait de prendre la mesure des nouvelles argumentations de la Cour européenne des droits

de l'homme et de noter que celle-ci se référait non seulement à l'absence d'arbitraire, mais aussi à l'absence de contrariété aux bonnes mœurs ou à l'ordre public. Deux accents étaient alors possibles. Soit lier cette évolution à tous les cas où un droit civil est en cause, comme c'est le cas du droit au traitement garanti par la loi belge au clergé reconnu. Soit invoquer plus spécifiquement un équilibre constitutionnel entre les articles 21 et 181 de la Constitution²⁹ : le principe de reconnaissance et de financement des cultes venant alors tempérer l'autonomie des cultes bénéficiaires et accroître le pouvoir d'ingérence de l'État dans les affaires religieuses.

Ces deux aspects de la justification n'ont pas les mêmes périmètres. Une justification par la reconnaissance a certes le mérite de mettre en lumière un équilibre intra-constitutionnel. Une telle explication appelle toutefois deux précisions. Tout d'abord, comme on l'a déjà indiqué, le financement public ne constituerait nullement un blanc-seing à un droit d'ingérence sans limite de l'État. Le principe d'autonomie demeure garanti, sous un contrôle de proportionnalité. La doctrine a admis en ce sens qu'un « noyau dur » de l'autonomie doit rester à l'abri de toute ingérence étatique – concernant notamment « le jugement porté par l'autorité religieuse sur l'orthodoxie du ministre du culte, sur la manière dont il remplit ses fonctions »³⁰. Ensuite, lier l'intensité d'un contrôle marginal à un régime de reconnaissance semblerait octroyer aux cultes non reconnus un surcroît d'autonomie. Une telle perspective assurerait-elle un blanc-seing aux cultes non reconnus dans la gestion de leurs affaires internes ?

Il convient pour cerner les évolutions jurisprudentielles en cours de distinguer, d'une part, l'impact de la diversité propre aux droits matériels concernés³¹, ainsi que de la diversité des qualifications juridiques des agents religieux impliqués et, d'autre part, l'évolution transversale de la

²⁵ L.-L. CHRISTIANS, « L'autonomie des systèmes religieux : réaffirmation d'un principe », obs. sous Cass., 20 octobre 1994, *J.L.M.B.*, 1995, pp. 503-509.

²⁶ Fr. RIGAU, « Le respect des droits fondamentaux par les institutions non étatiques », note sous Cass., 20 octobre 1994, *R.C.J.B.*, 1996, 129.

²⁷ S. VAN DROOGHENBROECK, « Obs. sous Cass. (1^{re} ch.), 20 octobre 1994 », in O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, op. cit., spéc. pp. 213-214.

²⁸ S. WATTIER, « Pour une conciliation de l'interprétation de l'article 21 de la Constitution avec le respect des droits de la défense dans le cadre des procédures de révocation », in *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 628-650 ; S. WATTIER, « L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : inapplicable aux révocations de ministres des cultes ? Note sous CEDH 6 décembre 2011 », *J.L.M.B.*, 2012, pp. 728-743.

²⁹ Pour S. Van Drooghenbroeck (*loc. cit.*), il s'agissait aussi d'envisager potentiellement la piste d'une renonciation à certains droits par les ministres du culte, au titre de leur vocation.

³⁰ Voy. par ex. Fr. RIGAU, *loc. cit.*

³¹ Ainsi, le juge Pinto de Albuquerque prend soin de noter qu'il convient de distinguer la réflexion sur des « (...) laïcs employés par des organisations religieuses, sur des questions non pécuniaires comme les nominations/recrutements et les révocations/renvois de membres du clergé et leur transfert ou les mesures disciplinaires les visant – car ces questions sont généralement couvertes par l'autonomie de l'Église –, [ou encore] sur les demandes pécuniaires formulées par des membres du clergé employés par l'État ou des collectivités et organismes locaux, par exemples les professeurs de religion, les aumôniers de l'armée, les aumôniers des prisons et des hôpitaux, etc., auquel cas le défendeur est la collectivité ou l'organisme concerné et non l'organisation religieuse » (Opinion dissidente à propos l'affaire *Karoly Nagy c. Hongrie*, arrêt de Grande Chambre du 14 septembre 2017, n° 56665/09).

jurisprudence relative à la garantie d'autonomie des cultes mise en tension avec la protection des droits fondamentaux applicables aux ministres du culte.

Une justification fondée sur l'implication d'un « droit civil défendable » ne lie pas la question des droits de la défense à la reconnaissance d'un culte. Elle vise en effet non seulement un droit à un traitement public garanti par la reconnaissance, mais aussi toutes autres hypothèses, notamment contractuelles ou délictuelles, qui pourraient le cas échéant concrétiser un droit civil dont le préalable serait une relation intra-religieuse, sans qu'il importe que cette relation relève d'un culte reconnu ou non. En revanche, à défaut de droit civil, le simple fait que le ministre du culte soit par ailleurs rémunéré sur fonds publics ne conduirait pas à fonder un pouvoir illimité des tribunaux de contrôler *toutes et n'importe quelles* décisions ecclésiastiques internes qui s'appliqueraient à ce dernier – par exemple face à une sanction interne sans impact financier.

La Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé en 2017 une conception particulièrement protectrice de l'autonomie des cultes en matière de droit de la défense, au gré, en l'occurrence, des spécificités concédées en droit hongrois concernant l'absence de tout « droit » reconnu dans le chef du pasteur requérant³². Cet arrêt n'a toutefois été rendu que par dix voix contre sept : plusieurs opinions dissidentes ont en effet estimé que la Cour aurait dû exercer un contrôle plus ferme quant à l'absence effective de qualification nationale et aurait dû soutenir une interprétation plus large du « caractère simplement défendable » de l'existence d'un droit. « Il va sans dire que la Convention exige le respect de la liberté de religion et que cette liberté entraîne l'obligation de respecter l'autonomie de l'Église. Il serait inacceptable, comme la Cour constitutionnelle et la Cour suprême l'ont dit à juste titre, de permettre aux autorités de l'État de faire appliquer la réglementation interne d'une Église. Mais cela ne signifie pas que, lorsqu'une organisation religieuse déclare qu'une question est “interne”,

cette organisation peut unilatéralement soustraire la partie concernée à la compétence de l'État si la relation en cause est d'ordre séculier »³³. Au contraire de cette opinion dissidente, la position majoritaire de la Grande Chambre maintient une conception restrictive des droits de la défense dans le cadre de l'autonomie des cultes.

Cette position majoritaire de la Grande Chambre en 2017 est d'autant plus marquante qu'elle doit être relue à la lumière d'une jurisprudence qui venait d'être acquise par la Cour, siégeant également en Grande Chambre, en 2013 et 2014, dans deux autres affaires relatives à l'autonomie des cultes – quoique ne mettant pas cette fois en cause l'article 6, mais les articles 8 ou 11 de la Convention.

L'autonomie doctrinale entre dans une tension plus vive avec d'autres garanties, substantielles cette fois, comme la garantie de vie privée, de liberté d'association, de liberté d'expression ou même de religion, ou d'un principe de non-discrimination³⁴. Garanties procédurales et garanties substantielles ont souvent été distinguées quant à l'impact distinct de chacune sur le principe d'autonomie des cultes. Un contrôle procédural pourrait pour certains demeurer plus aisément

³³ Opinion dissidente commune aux juges Sajó, López Guerra, Tsotsoria et Laffranque. Voy. aussi l'importante opinion dissidente du juge Pinto de Albuquerque déjà citée. Ce dernier estime que tout litige financier émanant du clergé doit être tenu au plan européen comme relevant d'un droit civil, comme notion autonome. En droit comparé, poursuit l'opinion du juge, l'examen des systèmes juridiques en Europe « montre clairement l'existence d'un consensus européen sur le principe de la compétence de l'État en matière de litiges pécuniaires concernant le clergé ».

³⁴ La Cour constitutionnelle belge, dans son arrêt n° 17/2009 du 12 février 2009, a explicitement soustrait l'autonomie organisationnelle des cultes au champ d'application de la loi anti-discrimination du 10 mai 2007, au même titre que les relations privées : « B.102.8. Enfin, il ressort du champ d'application des lois attaquées, exposé en B.2.1, qu'elles ne sont pas applicables à des activités purement privées et qu'elles ne peuvent pas davantage, compte tenu de l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution, être considérées comme applicables à la nomination ou à l'installation des ministres d'un quelconque culte ». Par ailleurs, les ministres du culte *qualitate qua*, selon les droits religieux et nationaux concernés, peuvent se trouver exclus du champ d'application de la directive 2000/78 elle-même. Voy. par exemple, C. BARNARD, « Législation anti-discrimination, activité professionnelle non salariée et professions libérales », *Revue du droit européen relatif à la non-discrimination*, 2011, n° 12, pp. 24-37, spéc. p. 30 ; P. DE POOTER, « De doorwerking van het gelijkheidsbeginsel in de religieuze gemeenschappen en levensbeschouwelijke groepen », in J. VELAERS, J. VRIELINK (dir.), *Vrijheid en gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Antwerpen, Maklu, spéc. pp. 489-509 ; D. KEHLEN, *Europäische Antidiskriminierung Und Kirchliches Selbstbestimmungsrecht : Zur Auslegung Von Art. 13 EGV Und Art. 4 Der Richtlinie 2000/78/eg*, Peter Lang, 2003 ; M. ROTERMUNDT, « Europarechtliches Diskriminierungsverbot und Kirchliches Arbeitsrecht », in K. VON DER DECKEN, A. GÜNZEL (eds), *Staat – Religion – Recht, Festschrift für Gerhard Robbers zum 70. Geburtsag*, Baden-Baden, Nomos, 2020, pp. 557-573 ; Y. STOX, *Discriminatie en identiteit – Identiteitsgebonden werkgevers in het Europees en Belgisch arbeidsrecht*, Bruxelles, Larcier, 2010, spéc. pp. 69-70. On distinguera ici encore une grande variété de statuts dans les personnes actives dans les organisations religieuses ou philosophiques. On notera enfin que, dans le même arrêt n° 17/2009, la Cour constitutionnelle ne soustrait pas les ministres des cultes aux dispositions pénales de la loi du 10 mai 2007 concernant l'incitation à la haine ou à la discrimination (§ 102.6 : nous y revenons plus loin).

³² Cour eur. D.H. (Grande Chambre), arrêt du 14 septembre 2017, *Károly Nagy c. Hongrie*, n° 56665/09. Voy. la jurisprudence bien établie dans les contentieux religieux portés devant la Cour : Cour eur. D.H. (irrecevabilité), décision du 30 janvier 2001, *Eva Dudova & Zdenek Duda c. République tchèque*, n° 40224/98 ; Cour eur. D.H. (irrecevabilité), décision du 6 février 2007, *Supa c. Slovaquie*, n° 72991/01 ; Cour eur. D.H., arrêt du 23 septembre 2008, *Ahtinen c. Finland*, n° 48907/99 ; Cour eur. D.H. (irrecevabilité), décision du 6 décembre 2011, *Baudler c. Allemagne*, n° 38254/04 ; Cour eur. D.H. (irrecevabilité), décision du 6 décembre 2011, *Roland Reuter c. Allemagne*, n° 39775/04.

distinct d'une influence substantielle sur les doctrines. Un même mouvement traverse toutefois progressivement les évolutions du contrôle étatique et leurs conditions constitutionnelles et conventionnelles³⁵.

Pour résoudre ces tensions, la première balise qui demeure au cœur de la jurisprudence européenne est la garantie d'un droit d'exit au bénéfice de l'agent en cause – un droit d'exit dont la jurisprudence vérifie progressivement la qualité³⁶. On y revient plus loin.

Ce sont toutefois les modalités même d'un contrôle substantiel des droits internes des agents du culte que la Cour européenne a esquissé dans les deux affaires évoquées, dont aucune ne s'est conclue par un constat de violation. La première affaire *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie* a conduit à un arrêt en Grande Chambre du 9 juillet 2013 concernant une tentative de syndicalisation du clergé, interdite par le droit canon orthodoxe, et la seconde, *Fernández Martínez c. Espagne*, a conduit à un arrêt de la Grande Chambre du 12 juin 2014, concernant la révocation d'un prêtre de son poste de professeur de religion catholique, en raison de la médiation de son mariage – mariage interdit par son statut canonique.

La Grande Chambre, dans ces deux arrêts essentiels, a soumis la garantie d'autonomie religieuse à un même principe général de proportionnalité, qui place désormais l'ensemble des contentieux d'autonomie des cultes dans un vaste continuum dont seule la pesée d'intérêts est la clé théorique. Qu'il s'agisse de mettre l'autonomie du culte en balance avec l'un ou l'autre droit garanti par

la Convention ou qu'il s'agisse d'envisager des acteurs latéraux et centraux, la garantie d'autonomie se présente comme un principe commun, sans plus de séparation étanche qui immuniserait de façon absolue les contentieux relatifs à des fonctions tenues pour sacrées³⁷.

La formule de principe est répétée dans chaque arrêt, ici dans l'arrêt *Fernández Martínez*³⁸ : « [...] il ne suffit pas à une communauté religieuse d'alléguer l'existence d'une atteinte réelle ou potentielle à son autonomie pour rendre compatible avec l'article 8 de la Convention toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou familiale de ses membres. Encore faut-il, en effet, que la communauté religieuse en question démontre, à la lumière des circonstances du cas d'espèce, que le risque allégué est probable et sérieux, que l'ingérence litigieuse dans le droit au respect de la vie privée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour écarter ce risque et qu'elle ne sert pas non plus un but étranger à l'exercice de l'autonomie de la communauté religieuse. Par ailleurs, elle ne doit pas porter atteinte à l'essence du droit à la vie privée et familiale. Il appartient aux juridictions nationales de s'assurer que ces conditions sont remplies, en procédant à un examen approfondi des circonstances de l'affaire et à une mise en balance circonstanciée des intérêts divergents en jeu (voir, *mutatis mutandis*, *Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 159) ».

Les formules sont générales et indiquent clairement la nécessité d'une motivation à l'appui de la garantie d'autonomie des cultes, objectivée en termes de « risques » et de « probabilités ». Cette autonomie n'est plus considérée comme l'immunité d'un « ordre spirituel » ni référable à une « souveraineté ». Elle sera le fruit d'une approche intersubjective, où les différentes parties reconstruisent tour à tour le cadre de leur interaction, sous le regard du juge appelé à en

³⁵ Voy. les affirmations de principe de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 15 septembre 2009, *Miroslubovs et autres c. Lettonie*, n° 798/05 : « La Cour rappelle qu'une communauté religieuse est libre de choisir et de nommer ses ministres de culte et les membres de ses organes décisionnels conformément à ses propres règles canoniques » (§ 85).

³⁶ La Cour européenne rappelle régulièrement que « Concernant plus particulièrement l'autonomie interne des groupes confessionnels, l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux ; en cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre une communauté religieuse et l'un de ses membres, la liberté de religion de l'individu s'exerce par sa faculté de quitter librement la communauté » (Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, n° 798/05, *Miroslubovs et autres*, § 80, cité par Cour eur. D.H., 15 mai 2012, *Fernández Martínez*, n° 56030/07, § 128). Mais elle examine progressivement le degré de dureté des conditions de l'exit. Ainsi, la Cour rappelle-t-elle à l'occasion que « le fait qu'un employé licencié par un employeur ecclésiastique ait des possibilités limitées de trouver un nouvel emploi revêt une importance particulière. Cela est d'autant plus vrai lorsque l'employeur occupe une position prédominante dans un secteur d'activités donné et qu'il bénéficie de certaines dérogations à la législation générale, ou lorsque la formation de l'employé licencié est si spécifique qu'il lui est difficile, voire impossible, de trouver un nouveau poste en dehors de l'Église qui l'emploie » (*Fernández Martínez*, § 144) tout en notant toutefois dans la même affaire que « les conséquences pour l'intéressé doivent également être considérées à la lumière du fait qu'il s'était lui-même sciemment placé dans une situation contraire aux préceptes ecclésiastiques » (§ 146).

³⁷ Ce continuum méthodologique vise l'application généralisée d'un principe de proportionnalité. Son application n'emporte précisément pas un alignement matériel du statut des ministres des cultes sur ceux de simples employés d'Église, eux-mêmes soumis à des évaluations fort différentes selon le caractère plus ou moins accessoire de leurs fonctions (voy. p. ex. Cour eur. D.H., 23 septembre 2010, *Obst c. Allemagne*, n° 425/03, § 45 ; Cour eur. D.H., 23 septembre 2010, *Schüth c. Allemagne*, n° 1620/03, § 59, et Cour eur. D.H., 3 février 2011, *Siebenhaar c. Allemagne*, n° 18136/02, § 42). Voy. déjà les notes 22 et 31.

³⁸ *Fernández Martínez*, précité, § 132. Voy. A. OVERBEEKE, « Het recht op bescherming van het privéleven van godsdienstleraars met dissidente opvattingen – de zaak *Fernández Martínez / Spanje* », *Recht, religie, Samenleving*, 2014/2, pp. 47-71 ; A. OVERBEEKE, D. CUYPERS, « Schipperen naast God? Het recht op bescherming van de private levenssfeer en de vrijheid van godsdienst van het personeel van identiteitsgebonden instellingen – recente jurisprudentie van het EHRM », *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (T.O.R.B.)*, 2012-2013, pp. 167-193 (spéc. 187-190).

rendre compte de façon précise dans sa décision. L'horizontalisation des principes constitutionnels et conventionnels connaît de ce point de vue une pondération transversale, au gré des contextes et des qualifications de droit matériel sans plus privilégier ni minorer la garantie d'autonomie – en tout cas ni plus ni moins que les autres garanties fondamentales.

Si une telle pondération ne peut nullement permettre à l'État de réécrire substantiellement les doctrines religieuses ou de statuer sur la légitimité de ces dernières, elle conduit procéduralement à une inversion judiciaire de la charge première de la preuve quand il y va de la protection des personnes dans leurs pratiques de fidèles ou d'agents du culte. C'est l'autorité religieuse qui se voit progressivement appelée à expliciter davantage les motifs et justifications de son autonomie au regard des libertés individuelles de ces fidèles et agents du culte. C'est l'objectivation de cette autonomie ainsi rééquilibrée qui semble bien au cœur de l'évolution jurisprudentielle en cours.

La Cour constitutionnelle de Belgique a souscrit à cette évolution dans un arrêt important du 27 avril 2017³⁹, concernant la situation d'un prêtre orthodoxe, inspecteur des cours de religion orthodoxe en Communauté française, frappé par le retrait de la confiance de son chef de culte, perte de confiance non autrement motivée. Il n'y va pas ici seulement des droits subjectifs de la défense, mais aussi de la répartition des compétences entre autorités civiles et religieuses. En effet, dans le régime mixte élaboré par le législateur du pacte scolaire et les normes ultérieures, la position du chef de culte est appréciée de façon différente selon qu'il y va de motifs d'authenticité religieuse ou de motifs disciplinaires. La section législation du Conseil d'État avait déjà souligné cette distinction⁴⁰.

Il ne s'agit pas ici d'entrer dans les détails du statut des cours de religions reconnues et de morale non confessionnelle (reconnue ?), mais d'examiner comment la Cour constitutionnelle qualifie la garantie d'autonomie des cultes, et quelles conséquences il serait possible d'en tirer pour une transposition différenciée aux ministres du culte *qualitate qua*.

La Cour saisit d'abord l'occasion de rappeler que « le principe de séparation de l'Église et de l'État, déduit notamment de l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution, n'est pas absolu et ne s'oppose pas à toute ingérence de l'État dans l'autonomie des communautés religieuses. Une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement peut en effet être compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte pour autant que la mesure fasse l'objet d'une réglementation suffisamment

professeurs de religion le décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française et portant diverses mesures en matière de "titres et fonctions" » : « Récemment, la section de législation du Conseil d'État a admis [avis 58.713/2 du 11 janvier 2016], en matière disciplinaire, que l'intervention du chef de culte soit limitée à une simple consultation, au motif que, "Si l'article 21 de la Constitution peut justifier l'intervention d'une instance religieuse indépendante des pouvoirs publics dans la désignation des maîtres et des professeurs de religion afin de garantir l'authenticité de l'enseignement de la religion, en revanche, s'agissant des mesures disciplinaires, dès lors qu'elles sont entourées de garanties procédurales, auxquelles sont d'ailleurs associées des personnes désignées en accord avec les chefs de culte, le droit à l'enseignement dans le respect des droits fondamentaux (article 24, § 3, de la Constitution) et les obligations positives de la Communauté française au regard de la protection de l'intégrité morale, physique, psychique et sexuelle des enfants (article 22bis de la Constitution) justifient que le Gouvernement puisse prendre les décisions sans que l'accord du chef de culte ne soit requis". Quant à la question de l'intensité de l'intervention des chefs de culte dans la carrière des maîtres et professeurs de religion, il convient de tenir compte des conséquences qu'elle peut avoir sur la carrière des enseignants et de l'obligation pesant sur la Communauté française de garantir le droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux, étant entendu également que cette intervention est justifiée par le souci de garantir l'authenticité de l'enseignement de la religion concernée. Or, cette authenticité peut aussi être garantie par l'adoption d'autres mesures que celles actuellement en vigueur. En l'occurrence, l'avant-projet de décret a aussi pour objet de renforcer les exigences en matière de titres de capacité pour les maîtres et professeurs de religion, en prévoyant notamment la création d'un certificat en didactique (sous réserve de l'observation générale 2) et l'exigence, comme pour les autres titulaires de fonction, que le titre requis pour l'enseignement comporte une composante disciplinaire et une composante pédagogique. Par ailleurs, dans sa réponse, le délégué précise qu'un véritable corps d'inspection de religion sera intégré dans le statut des inspecteurs, "habilité à vérifier la qualité de l'enseignement en ce compris le respect des programmes". La création d'un corps d'inspection interrégionaux permettra certainement de mieux assurer un contrôle de la manière dont les professeurs dispensent les cours de religion dans tous les réseaux. Pour autant que les chefs de culte continuent à intervenir dans la désignation des inspecteurs de religion, ainsi que dans l'élaboration des programmes de cours, le contrôle par l'inspection combiné à des exigences plus élevées en matière de titres de capacité sont autant de mesures qui peuvent être considérées comme garantissant la qualité de l'enseignement des différentes religions reconnues et, par conséquent, justifiant une limitation de l'intervention des chefs de culte dans les décisions prises à l'égard des membres du personnel chargés de dispenser ces cours » (notes omises). Il reste que la complexité des situations hybrides ne peut fournir à l'État l'occasion de se libérer de ses obligations propres. Voy. les commentaires à la note précédente. On examinera plus avant ces figures « hybrides » dans une contribution ultérieure.

³⁹ Cour const., arrêt n° 45/2017 du 27 avril 2017 ; J. LIEVENS, J. VERNIMMEN, « 'Gij zult geen twee heren dienen' (Mattheüs 6:24): Het Grondwettelijk Hof over het ontslag van een inspecteur levensbeschouwing », *C.D.P.K.*, 2017/3, pp. 447-453 ; A. OVERBEEKE, « Gevolgen van een vertrouwensbreuk tussen religieuze gezagsinstanties en hun inspecteurs godsdienstonderwijs in officiële scholen », *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (T.O.R.B.)*, 2016-2017, pp. 134-146 ; X. DELGRANGE en L. DETROUX, « VII.2. Le statut des professeurs de religion et de morale dans l'enseignement officiel », in M. EL BERHOUMI (ed.), *Les grands arrêts du droit de l'enseignement*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 570-589 ; M. CHAMON, « Europees constitutioneel pluralisme onder druk: recente ontwikkelingen in de horizontale werking van algemene rechtsbeginselen », *R.W.*, 2018-2019, pp. 922-936.

⁴⁰ La section législation du Conseil d'État s'est prononcée successivement sur l'abandon de la condition d'un « accord du chef de culte » en matières disciplinaires, puis sur l'abrogation de la simple « consultation du chef culte » qui s'y était substituée à l'égard des simples enseignants des cours de religion. Il n'en va pas de même pour les inspecteurs. À propos du statut des enseignants, on lisait dans son avis n° 59.026/2 donné le 13 avril 2016 sur un avant-projet de décret de la Communauté française « rendant applicable aux maîtres et

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. Par ailleurs, la portée du principe de séparation de l'Église et de l'État est intrinsèquement variable et évolutive. Le respect de l'autonomie des communautés religieuses peut, en outre, varier en fonction des circonstances et de l'époque, mais aussi des particularités de la matière à laquelle il s'applique »⁴¹.

Cette dernière précision donnée par la Cour est essentielle. L'autonomie des cultes varie selon les circonstances et les matières. Et pour la Cour, ce sont donc les modalités d'application du principe de proportionnalité et de pesée entre les droits et les intérêts qui vont être amenées à fluctuer.

C'est dans ce cadre conceptuel que la Cour va développer son analyse de l'autonomie des cultes, à propos de la figure des inspecteurs de religion dont la Cour qualifie le statut d'« hybride » dès lors qu'il « relèv[e] tant de la sphère cultuelle que de la fonction publique »⁴². Et d'emblée la Cour va préciser que « l'inspecteur de religion ne peut pas être assimilé à un ministre du culte ou à un employé du culte nommé par le chef du culte, dont la relation avec le chef du culte relève de la seule sphère cultuelle, conformément au principe découlant de l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution ». La prudence de la Cour s'exprime clairement par cette réserve. Elle tempère ainsi à l'avance la transposition qu'elle va faire du principe européen de proportionnalité, pour en limiter les effets au « statut hybride » qu'elle examine.

La description que la Cour constitutionnelle donne de l'horizontalisation de la garantie d'autonomie au gré des « circonstances et des matières » confirme une variété d'intensité dans l'application du principe de proportionnalité et de l'intensité de la garantie d'autonomie dont la Cour laisse bien entendre qu'elle sera plus grande dans les contentieux relatifs aux ministres des cultes *qualitate qua* que dans ceux relatifs à des « figures hybrides ».

C'est avec cette réserve à l'esprit que les formules de l'arrêt du 27 avril 2017 prennent un sens

a contrario très particulier envers les ministres des cultes *sensu stricto*. En revanche, les considérations générales utilisées par la Cour pour mobiliser le principe de proportionnalité nous semblent annoncer une échelle sur laquelle les curseurs jurisprudentiels auront désormais à se positionner :

« B.18.3. [...] Si l'on conférait au retrait de la confiance du chef du culte une obligation absolue de révoquer l'inspecteur de religion nommé par la Communauté française, le choix repris dans le Pacte scolaire d'une nomination de l'inspecteur de religion par l'autorité publique "sur proposition du chef du culte intéressé" ne se distinguerait plus d'une nomination par le chef du culte lui-même.

B.19.1. Dans l'interprétation selon laquelle la perte de la confiance du chef du culte impose la cessation des fonctions de l'inspecteur de religion, sans *aucun* contrôle des motifs de cette perte de confiance, la disposition en cause entraîne des effets qui dépassent ce qu'exige le respect de l'autonomie des communautés religieuses dans l'inspection des cours de religion (*notre accent*).

B.19.2. En effet, ainsi interprétée, la disposition en cause créerait une *ingérence du chef du culte dans la fonction publique*, puisque le chef du culte pourrait imposer à la Communauté la révocation d'un inspecteur de religion, pour des motifs non seulement d'ordre religieux, mais aussi disciplinaires, alors même que c'est à l'inspecteur général coordonnateur qu'il appartient de proposer des peines disciplinaires, après consultation du chef du culte (*notre accent*). Ces motifs, religieux mais aussi disciplinaires, relèveraient dès lors de l'appréciation *souveraine* du chef du culte, sans aucune garantie du respect du principe du contradictoire ou de la proportionnalité de la mesure, et sans aucun recours effectif devant un juge. (*notre accent*) [...]

B.20.2. L'inspecteur de religion qui a perdu la confiance du chef du culte dont il relève doit être privé de sa fonction par son employeur, en l'espèce la Communauté française, mais uniquement lorsque les motifs de cette perte de confiance sont de nature à indiquer raisonnablement que l'intéressé a porté atteinte au devoir de loyauté dû à la communauté religieuse dont il relève et que ces motifs peuvent être admis dans une société démocratique.

⁴¹ B.7.1. et B.7.2.

⁴² B.14.2. La Cour européenne des droits de l'homme invoque dans ce type de contentieux la nature « co-décisionnelle » du rôle de l'État, sans toutefois précisément immuniser ce dernier de l'obligation de respecter l'autonomie des cultes, autres co-décideurs (Cour eur. D.H., *Martinez Fernandez*, précité, § 143).

B.20.3. Lorsque les droits fondamentaux de l'intéressé sont en cause, le chef du culte doit démontrer, à la lumière des circonstances du cas d'espèce, que le risque d'atteinte à l'autonomie de la communauté religieuse est probable et sérieux, que l'ingérence dans le droit fondamental de l'intéressé ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour écarter ce risque et que cette ingérence ne sert pas un but étranger à l'exercice de l'autonomie de la communauté religieuse. Elle ne doit pas porter atteinte à l'essence des droits fondamentaux de l'intéressé.

Il appartient, en premier lieu, à la Communauté française et, en second lieu, au juge compétent de procéder à un examen approfondi des circonstances de l'affaire et à une mise en balance circonstanciée des intérêts divergents en jeu (comparer CEDH, grande chambre, 12 juin 2014, *Fernández Martínez c. Espagne*, § 132).

B.20.4. L'autonomie de la communauté religieuse ne fait pas obstacle à ce que les juridictions vérifient si la décision du chef du culte est dûment motivée, qu'elle n'est pas entachée d'arbitraire et qu'elle n'a pas été prise dans un but étranger à l'exercice de l'autonomie de la communauté religieuse concernée (*notre accent*).

La possibilité de contester les motifs du retrait de la confiance du chef du culte suppose que l'inspecteur de religion ait pu en avoir connaissance afin de pouvoir se défendre dans le cadre d'un débat contradictoire devant l'autorité administrative compétente. Le respect de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme impose en effet que, préalablement à la révocation de l'inspecteur de religion, le principe du contradictoire ait été respecté, ce qu'il appartient le cas échéant au juge *a quo* de contrôler. Si l'inspecteur de religion concerné n'a pas pu connaître les motifs de la perte de confiance du chef du culte et n'a, dès lors, pu les contester dans le cadre d'un débat contradictoire, la mesure de révocation serait manifestement disproportionnée.

B.21. Lorsque les motifs de la perte de confiance sont étrangers au devoir de loyauté précité, rien ne justifie qu'ils échappent à un contrôle plénier de la Communauté française et, le cas échéant, du Conseil d'État. Il convient à cet égard de rappeler que le régime disciplinaire des inspecteurs de religion relève de l'inspecteur général coordonnateur, conformément à

l'article 32 de l'arrêté royal du 25 octobre 1971, après consultation du chef du culte ».

À son tour, le Conseil d'État, dans un arrêt du 8 septembre 2021⁴³, a pris la mesure de ces évolutions dans une affaire qui concernait un refus de visa de l'Exécutif des Musulmans de Belgique au recrutement d'une future inspectrice des cours de religion islamique⁴⁴. Le litige tenait à la nature de la motivation émise par le chef de culte : « Vu le délai très court ainsi que le nombre important des candidats, l'autorité du culte n'a pas eu la possibilité de se prononcer sur la validité du candidat, juger de ses compétences et le connaître en vue de délivrer un visa ». Le jury, dont la décision d'irrecevabilité constituait l'acte attaqué avait estimé qu'« eu égard à l'autonomie totale de l'autorité du culte quant à la délivrance ou non du visa – [il n'avait] pas vocation à apprécier les motifs des décisions de cette autorité et ne peut que constater le caractère explicite des refus ; qu'il constat[ait] dès lors que ces candidats ne répond[ai]ent pas à la condition visée [...] ». Le délai imparti au chef de culte, fixé à 10 jours par le décret, était certes extrêmement court⁴⁵ mais

⁴³ Toujours à propos des régimes communautaires propres aux enseignants des cours philosophiques, et donc non directement transposable aux ministres des cultes *qualitate qua* : C.E., 8 septembre 2021, n° 251.430, *Hammouti c. Communauté française* ; voy. déjà précédemment, C.E., 12 octobre 2004, n° 135.938, *Van Butsele c. VZW Raad voor Inspectie en Begeleiding Zedenleer* (constat de l'absence de toute motivation de la révocation d'un professeur de morale par l'organe convictionnel laïque). Comp. avec le maintien d'une interprétation plus ferme de l'autonomie des cultes, à l'égard de la révocation d'un aumônier de prison : C.E., 29 novembre 2007, *Moulai et al.*, n° 177.348 ; C.E., 16 février 2011, *Toubali*, n° 211.300, obs. S. WATTIER, « La "séparation de l'Église et de l'État" : un principe réaffirmé par le Conseil d'État », *Journal des tribunaux*, 2011, pp. 775-778.

⁴⁴ « En l'espèce, la requérante ne sout[enait] pas avoir un droit subjectif à être admise à l'épreuve permettant l'accès à la formation initiale d'inspecteurs, mais contest[ait] la légalité d'une décision qui s'appuie sur le refus de visa donné par un tiers pour lui refuser cet accès ». Voy. article 13, § 1^{er}, 11^o, du décret du 10 janvier 2019 « relatif au service général de l'Inspection », selon lequel « nul n'est admissible à l'épreuve d'admission permettant l'accès à la formation initiale si, à la date de l'introduction de sa candidature, il ne remplit pas les conditions suivantes : [...] s'il a postulé l'une des fonctions d'inspecteur visées à l'article 32, alinéa 2, 2^o : être en possession du visa émanant de l'autorité du culte concerné [...] ».

⁴⁵ Et avait d'ailleurs fait l'objet de discussion lors de l'élaboration du texte, d'autant qu'en cas d'absence de réponse dans le délai, le visa était censé être donné, créant dans ce cas une présomption de conformité religieuse, très proche dans ses effets de l'insertion potentielle d'un culte non reconnu dans les structures publiques. Voy. encore le régime du visa religieux applicable aux simples enseignants : arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 19 juillet 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 août 2016 portant exécution de l'article 24^{ter}, alinéa 2, du décret du 11 avril 2014 réglementant les titres et les fonctions dans l'enseignement fondamental et secondaire organisé et subventionné par la Communauté française (*M.B.*, 5 avril 2018) : le visa est réputé acquis s'il n'est pas donné par le chef de culte dans les « vingt jours calendriers ». La section de législation du Conseil d'État, dans ses divers avis (notamment n°s 59.870 et 61.571), n'a pas considéré que ce délai technique de présomption soit attentatoire à l'article 21 de la Constitution, mais a simplement recommandé de préciser son comput. La question semble toutefois posée de la constitutionnalité de la désignation d'un professeur de religion « sur simple présomption », c'est-à-dire avec la probabilité de nommer à une fonction engagée une personne à laquelle le chef de culte n'aurait pas, en fait, entendu conférer de visa. Il

la Communauté française soulignait qu'en toute hypothèse, « le visa de l'autorité du culte est la seule intervention prévue en leur faveur dans le cadre du processus mis en place pour mener un candidat à la fonction d'inspecteur d'un cours de religion ou de morale non confessionnelle », que cette formalité « représente donc un moment crucial destiné à respecter le principe du "double consentement" mis en évidence dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 45/2017 du 27 avril 2017 (B.13.1) », et que « le principe suivant lequel ce visa doit être accordé pour qu'une candidature soit recevable doit donc être appliqué à la lumière de l'article 21 de la Constitution, et toute restriction apportée à ce principe doit être interprétée de manière restrictive ». Pour le Conseil d'État, se référant à son tour à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 27 avril 2017, une telle (absence de) motivation du chef de culte devait être écartée en raison d'un risque d'arbitraire. « Même si les accusations de favoritisme dont fait état la requérante ne sont pas démontrées et ne peuvent dès lors être retenues », le Conseil d'État indique que « sous peine d'admettre le caractère purement arbitraire d'un tel refus et, partant, de l'acte administratif qui se fonde sur celui-ci, les dispositions visées au moyen ne peuvent être interprétées comme permettant à l'autorité du culte d'émettre un refus de visa exprès purement formel sans le moindre examen des compétences du candidat dès lors que, selon le décret du 10 janvier 2019, il est

“entendu que ce visa doit expressément porter sur l'accès éventuel du candidat à l'une des fonctions d'inspecteur” (article 13, § 1^{er}, alinéa 2), ce qui suppose, implicitement mais certainement, à tout le moins un examen concret de la candidature au regard de ladite fonction ». La suite de ce contentieux dépend du droit matériel de l'enseignement et de l'étonnante possibilité qu'il offre apparemment de recruter, en Communauté française, sur simple présomption de visa, ou sur présomption d'absence de l'autorité convictionnelle non seulement les enseignants de religion/morale, mais encore les inspecteurs de cours philosophiques eux-mêmes⁴⁶.

Deux conclusions s'imposent à l'issue de l'examen de ces nouvelles jurisprudences. On en voit le caractère à la fois assez ferme sur l'évolution des principes et la nécessité de leur contextualisation au gré « des circonstances et des matières », mais aussi assez flou sur la variété concrète des degrés de contrôle.

S'il apparaît ainsi que la condamnation de l'« arbitraire » était déjà intégrée par les arrêts de la Cour de cassation de 1994 et 1999, la référence européenne à un contrôle d'« ordre public fondamental »⁴⁷ semble donner une extension potentiellement plus grande aux contrôles envisageables. Il reste que ces contrôles s'annoncent comme suffisamment contextualisables pour que la Cour constitutionnelle y soumette les « situations hybrides » mais moins sûrement la figure même des « ministres des cultes » à l'égard desquels elle oppose une application plus stricte du principe d'autonomie des cultes garanti par la Constitution.

Si le critère du « droit civil » est une des clés propres à la protection des droits de la défense visé à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, on a souligné les importantes fluctuations tant liées aux législations nationales (définitions du droit civil) qu'à la portée variable des garanties visées par les droits de la défense au gré de la diversité des contextes. De ce point de vue, ne peut pas être retenue l'idée d'un package constant de droits de la défense. Ceux-ci sont appelés à se diffracter au gré de chaque catégorie

s'agirait alors, en quelque sorte, de la reconnaissance implicite d'une nouvelle religion reconnue, non conforme à l'intitulé du cours. Voy. A. OVERBEEKE, « Un visa religieux présumé ? », *Commentaires de l'Observatoire juridique du fait religieux en Belgique* (UCLouvain), <http://belgianlawreligion.unblog.fr/2017/01/18/un-visa-religieux-presume/>. En revanche, le délai de 20 jours – 10 jours dans l'avant-projet – semble avoir été apprécié par le Conseil d'État comme une condition raisonnable, délai entendu comme une simple charge mise à l'exercice de la prérogative constitutionnelle du chef de culte. Un examen de proportionnalité s'impose alors. D'autres charges ont en effet pu être tenues pour raisonnables et valides par la Cour constitutionnelle. Ainsi, dans son arrêt n° 110/2007 du 26 juillet 2007 concernant l'article 23 du décret de la Communauté française du 10 mars 2006 relatif aux statuts des maîtres de religion et professeurs de religion, introduit par l'Église orthodoxe en Belgique et autres, la Cour d'arbitrage avait estimé acceptables les charges administratives nouvelles qui pèsent sur l'autorité convictionnelle quant au classement administratif des conditions d'ancienneté des candidats enseignants de religion : « B.8.3. [...] Sans qu'il y ait lieu de décider si le fait pour une autorité du culte de devoir affecter à la tenue de ce classement des moyens antérieurement consacrés à d'autres tâches constitue une ingérence dans l'exercice des droits qui sont garantis par les dispositions invoquées par les parties requérantes, il y a lieu de constater que celle-ci n'est pas manifestement déraisonnable eu égard à l'importance limitée de cette tâche dans le chef de la première partie requérante. En effet, il ne ressort pas du dossier que la tenue du classement de plus ou moins 60 candidats alourdirait de façon déraisonnable la tâche du chef de la première partie requérante, qui était déjà associée à la désignation des enseignants de religion avant l'approbation de la disposition attaquée par le biais d'une procédure de consultation ». Si, par quelque effort, l'on peut imaginer rapprocher la figure d'un visa présumé de celle d'une autorité vacante, le pas demeure difficile à franchir pour y assimiler l'absence pure et simple d'une autorité de référence.

⁴⁶ Voy. L.-L. CHRISTIANS, « L'autorité... du culte concerné ou de la morale non confessionnelle. Enjeux constitutionnels d'une convergence des régimes juridiques des autorités religieuses et laïques en droit de l'enseignement [plus particulièrement en Communauté française] », *Rev. b. dr. const.*, 2019 (2020), liv. 4, pp. 395-414.

⁴⁷ La Cour européenne se restreint à viser dans ce contrôle ce qu'elle nomme « l'essence du droit » garanti. Voy. p. ex. Cour eur. D.H., *Martinez Fernandez*, précité, § 133, citant *Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 159.

de contentieux⁴⁸. Les autres droits fondamentaux mobilisables au bénéfice du ministre du culte relèvent d'autres clés généralement balisées par le principe de proportionnalité⁴⁹. Ainsi, à côté de la catégorie des « droits civils », autant la catégorie des « situations hybrides » annonce un renforcement des contrôles judiciaires pertinents envers les décisions de révocation ou d'exclusion en relevant, autant l'extension annoncée semble devoir être tempérée à l'égard des contentieux concernant les ministres des cultes dans leurs fonctions proprement cultuelles, distinctes notamment de leurs fonctions d'enseignants de religion...

Mais une observation majeure d'une autre nature semble résulter de la relecture des arrêts de la Cour de cassation de 1994 et 1999. Dans leurs derniers considérants, les chambres réunies de la Cour de cassation n'invoquaient pas pour motif de cassation que le juge du fond aurait à tort invoqué l'article 6.1 de la Convention européenne, mais bien qu'il en aurait à tort déduit la réintégration du clerc révoqué : « en vertu du principe constitutionnel précité, il n'était pas au pouvoir de la cour d'appel, même siégeant en référé, d'ordonner le maintien du défendeur dans sa charge pastorale ». Porter attention à cette conclusion semble essentiel. On y relit de façon ferme qu'aucun motif ne peut justifier l'imposition par l'État d'une personne dans une charge religieuse. C'est là un sain rappel de la portée historique de l'article 21 de la Constitution mais aussi d'une jurisprudence européenne constante⁵⁰.

Autant la qualité du contrôle marginal s'accroît-elle par une application généralisée du principe de proportionnalité, incluant plutôt que rejetant le principe d'autonomie, autant les conséquences juridiques de ce contrôle doivent elles-mêmes être balisées : elles ne pourront pas conduire à

une contrainte en nature sur les organisations religieuses ou philosophiques, à peine pour l'État de créer l'équivalent de nouvelles religions en contrariété à son obligation de neutralité. Quelles conséquences dès lors donner aux constats d'abus qui découleraient des nouvelles relectures du principe de proportionnalité ? Quelles conséquences donner aux contrôles étatiques des décisions religieuses envers les ministres des cultes ?

II. LE RÉGIME DES CONSÉQUENCES DES DÉCISIONS DE RÉVOCATION ET DE LEUR CONTRÔLE LIMITÉ

Les conséquences du contrôle étatique, même limité, des décisions religieuses doivent elles-mêmes être interrogées. Le principe de proportionnalité s'y déploie entre deux balises : d'une part, la qualification d'inexistence appliquée à toute décision religieuse frappée d'un certain seuil d'arbitraire « selon les circonstances et les matières », et qui conduit à une absence totale de prise en compte ; d'autre part, l'impossibilité constitutionnelle pour l'État de réviser au fond une décision religieuse interne, qui interdit à l'État toute intervention en nature et cantonne ce dernier à des mesures par équivalent. Les aspects factuels des données du contentieux deviennent alors essentiels, tant pour élucider le processus religieux concret que pour en cerner la réponse étatique. Ces questions semblent avoir peu retenu l'attention de la jurisprudence et de la doctrine, du moins pendant une longue période.

À preuve, semble-t-il, les derniers arrêts cités de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État. Autant on rejoindra leur constat quant à la proportionnalité élargie des contrôles étatiques des décisions religieuses, autant il paraît contestable qu'une situation même « hybride » puisse, sans autre réserve, conduire les pouvoirs publics à tenir pour représentant d'une autorité religieuse une personne désavouée par celle-ci. L'obligation qui pèse sur les pouvoirs publics envers les droits individuels du ministre du culte exclu n'est nullement d'imposer sa réintégration à son culte, mais d'assurer les droits de ce dernier au mieux des principes constitutionnels concurrents. Ainsi, si cela s'avère possible, et comme le vérifie toujours la Cour européenne des droits de l'homme⁵¹,

⁴⁸ L'audition préalable, la présence d'un conseiller, la motivation formelle de la décision, etc., doivent faire l'objet d'évaluations distinctes. On observera aussi que la Cour européenne prend soin d'acter des présomptions de connaissance des normes religieuses dans le chef des ministres des cultes : ainsi, note-t-elle dans l'affaire *Martinez Fernandez*, précitée, qu'« il ne fait guère de doute que l'intéressé, comme ancien prêtre et directeur de séminaire, était ou devait être conscient du contenu et de l'importance de cette obligation » (§ 141).

⁴⁹ Voy. aussi la position de la Cour constitutionnelle quant à l'inapplicabilité de la loi anti-discrimination au champ de l'autonomie des cultes, note 34.

⁵⁰ La Cour européenne rappelle régulièrement que « [l]e respect de l'autonomie des communautés religieuses reconnues par l'État implique, en particulier, l'acceptation par celui-ci du droit pour ces communautés de réagir conformément à leurs propres règles et intérêts aux éventuels mouvements de dissidence qui surgiraient en leur sein et qui pourraient présenter un danger pour leur cohésion, pour leur image ou pour leur unité. Il n'appartient donc pas aux autorités nationales de s'ériger en arbitre entre les organisations religieuses et les différentes entités dissidentes qui existent ou qui pourraient se créer dans leur sphère » (*Sindicatul « Păstorul cel Bun »*, précité, § 165, cité par Cour eur. D.H., *Fernandez Martinez*, précité, § 128).

⁵¹ Dans son arrêt *Fernandez Martinez*, précité, la Cour européenne prend elle-même soin de noter que de telles « possibilités d'action qui s'offraient à l'État en l'espèce étaient limitées » (§ 115). Voy. par exemple également

l'agent « hybride » pourrait se voir proposer un autre poste, proche de ses compétences, mais délié de toute dimension religieuse institutionnelle.

Le principe de la réparation par équivalent s'impose *a fortiori* envers les ministres des cultes exclus de leurs fonctions cultuelles spécifiques. À défaut de discerner une base légale à l'obligation pour l'État de proposer une affectation profane alternative au ministre exclu de sa charge, une jurisprudence récente a réinvestigé les potentialités offertes par le jeu des responsabilités délictuelles.

Les hypothèses envisagées récemment, au gré des illustrations jurisprudentielles, concernaient le régime des ministres des cultes reconnus, en dehors de toute qualification contractuelle. Lorsque le constat d'un éventuel arbitraire religieux impacte un droit civil ou une mission hybride de service public, la sanction de cet arbitraire doit rester elle-même proportionnée. Qu'il s'agisse de reprocher à la révocation religieuse de ne pas avoir respecté les droits de la défense ou d'autres droits fondamentaux, il ne peut s'agir de contraindre le groupement religieux à réintégrer l'intéressé dans son mandat religieux. S'il en allait d'une dissidence doctrinale, une telle réintégration pure et simple mettrait en cause la garantie d'autonomie au-delà de toute proportionnalité standard⁵². Le refus de l'ordre juridique belge de prendre en compte la décision religieuse disqualifiée doit alors conduire l'État à assumer ses obligations financières éventuelles envers le ministre du culte, mais sans plus l'investir d'une mission religieuse pour laquelle l'État n'a pas de titre⁵³. Toute autre solution équivaldrait pour l'État à susciter l'apparition d'une nouvelle religion et ce faisant à enfreindre les garanties qui sont au cœur de la Convention européenne des droits de l'homme.

La jurisprudence récente a mis en œuvre d'autres voies envers des agents cultuels, et qui pourraient se révéler conciliables avec les effets

horizontaux des divers droits fondamentaux en tension dans ce type de contentieux, en ce incluse la garantie d'autonomie dont l'horizontalisation doit être assumée à ce niveau également – dans les limites d'une proportionnalité standard que l'on a examinée plus haut.

On évoquera successivement la responsabilité civile de l'autorité religieuse pour faute commise dans les processus d'exclusion et plus récemment, une suspicion d'incitation à la discrimination envers le ministre révoqué.

La portée de la responsabilité civile des autorités religieuses dans l'exercice de leur fonction cultuelle est une question classique⁵⁴ mais elle semblait peu mobilisée⁵⁵, jusqu'à récemment, à propos d'une faute relative à une procédure religieuse. C'est pourtant *l'obiter dictum* qu'a formulé la cour d'appel de Liège dans un arrêt de référé du 12 juin 2007⁵⁶ qui concernait le non-renouvellement d'un pasteur protestant dans sa paroisse d'affectation. Tout en prenant acte de la jurisprudence de la Cour de cassation et en confirmant qu'« aucune juridiction civile statuant au fond ne peut ordonner à l'Église protestante unie de Belgique de réintégrer l'appelant dans son ministère à la paroisse de H., et ce, en raison de la séparation de l'Église et de l'État voulue par le

Cour eur. D.H., arrêt du 4 octobre 2016, *Travaš v. Croatia*, n° 75581/13, à propos du reclassement aisé d'un professeur de religion révoqué pour rupture d'une obligation religieuse.

⁵² Une jurisprudence américaine classique et pérenne confirme la même réticence envers les autres contentieux internes, organisationnels ou procéduraires, au titre de l'effet papillon : intervenir dans un quelconque conflit interne revient à modifier les destinées de cette tradition religieuse par une intervention contraire au principe de séparation. P. SLOTTE, H. ARSHEIM, « The Ministerial Exception – Comparative Perspectives », *Oxford Journal of Law and Religion*, 2015, pp. 171-198 ; J. E. LEWIS, « What's in a Church? Refocusing Analysis under the Ministerial Exception on the Role and Nature of Religious Institutions », *Dartmouth Law Journal*, vol. 18/1, 2020, pp. 104-134.

⁵³ S'il s'agit d'un ministre reconnu d'un culte reconnu, il demeurerait sur la liste des traitements publics sans plus de mandat ecclésiastique, ou comme on l'a vu, en droit de l'enseignement, il pourrait se voir confier une mission au titre de ses droits individuels.

⁵⁴ Voy. une étude de principe en droit français, P. BARBIER, « Le ministre du culte peut-il avoir sa responsabilité civile engagée à l'occasion des actes qu'il accomplit dans l'exercice de son ministère ? », *Année Canonique*, 1987, pp. 235-257 ; et en droit italien, B. SERRA, « Sulla responsabilità civile del giudice canonico. Profili giurisdizionali », *Rivista telematica Stato e pluralismo confessionale*, 2011, www.statoechiese.it. En droit belge, F. AMEZ, « La responsabilité civile des autorités religieuses », *C.D.P.K.*, 2017, liv. 1-2, pp. 132-138, et Fr. AMEZ, « Le régime belge des cultes sous la pression de la jurisprudence de Strasbourg. Note sous Mons 23 décembre 2008 », *J.L.M.B.*, 2009, pp. 676 et s. Plus généralement, Fr. OST, S. VAN DROOGHENBROECK, « La responsabilité, face cachée des droits de l'homme », in E. BRIBOSIA et L. HENNEBEL (eds), *Classer les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 87-133 ; B. GIRARD, *Responsabilité civile extracontractuelle et droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2015. Un débat spécifique s'est noué en droit belge à la fin des années 1990 quant à la responsabilité pour autrui, en l'occurrence l'absence de responsabilité des évêques catholiques pour leur clergé, à propos de Bruxelles, 25 septembre 1998, *Journ. Procès*, 1998, n° 357, pp. 24-31, note J. L. FAGNART, « L'évêque répond-il des actes illicites commis par un curé ». Voy. aussi K. MARTENS (ed.), *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de diocesane bisschop*, Leuven, Peeters, 2003, 151 p. ; A. ÉVRARD, « Prêtres et évêques devant les tribunaux. Examen des responsabilités pénales et civiles à partir du droit belge », *Nouvelle revue théologique*, 2001, pp. 258-268 ; L.-L. CHRISTIANS, « L'autorité religieuse entre stéréotype napoléonien et exégèse canonique : l'absence de responsabilité objective de l'évêque pour son clergé en droit belge », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000/3, pp. 951-966. On notera enfin la confirmation récente par la Cour européenne des droits de l'homme du principe international de l'immunité du Saint-Siège devant les juridictions belges (Cour eur. D.H., arrêt du 12 octobre 2021, *J.C. et autres c. Belgique*, n° 11625/17) : B. WEYTS, « De immunititeit van de Heilige Stoel volgens het Europees Hof van de Rechten van de Mens », *R.W.*, 2021-2022, 18, p. 690.

⁵⁵ Voy. par exemple, Liège, 20 mars 1995, *R.G.A.R.*, 1997, n° 12713 (examinant la responsabilité civile d'un évêque pour l'absence de motivation de sa décision de retrait de l'agrégation canonique à un professeur de religion).

⁵⁶ Liège, 12 juin 2007, *Journal des tribunaux*, 2007, p. 780, note M.-F. RIGAUX, « La séparation de l'Église et de l'État, une frontière difficile à tracer ».

constituant sur le plan des nominations et installations des représentants des cultes, règle à laquelle la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas contraire », la cour d'appel poursuit en énonçant que « cela ne signifie pas que l'arbitraire soit autorisé » et précise que « si un dommage est causé soit dans le cadre d'une telle nomination ou installation, soit, corrélativement dans celui d'une radiation d'un poste, les juridictions ne peuvent ordonner la réparation du dommage en nature mais seulement par équivalent »⁵⁷. Et de renvoyer à une éventuelle procédure au fond sur cette question.

C'est également en un sens analogue que s'est prononcée la cour d'appel de Mons dans un arrêt du 23 décembre 2008⁵⁸ qui concernait le renvoi d'une religieuse protestante par une congrégation catholique, et cela sans audition préalable ni motivation formelle. Après avoir évoqué les débats doctrinaux suscités par la jurisprudence de la Cour de cassation, la cour d'appel de Mons évite tout porte-à-faux jurisprudentiel⁵⁹ et c'est en fin de compte sur la base de la responsabilité civile qu'elle trouve une issue au bénéfice de la religieuse exclue. Il s'agissait en effet, « dans ce cadre, d'un contrôle exercé sur la manière dont la juridiction ecclésiastique a été amenée à se prononcer et plus précisément sur le respect des droits de la défense du membre concerné, lors de

l'examen d'une contestation sur la perte de droits à caractère civil ». Il y allait « dans ce cas, non pas d'une immixtion dans la juridiction ecclésiastique, mais uniquement d'une vérification marginale du respect par celle-ci du droit fondamental à une procédure respectueuse des droits de la défense ». En l'espèce, même si des rencontres antérieures au sein du couvent avaient permis l'expression de griefs, la religieuse n'avait « pas été avisée au préalable du risque de la mesure de renvoi qui planait sur elle ni pu, en conséquence, préparer sa défense en connaissance de cause ». Par ailleurs, la cour d'appel relevait que « la décision de renvoi ne contient aucune motivation l'expliquant *in concreto* ». N'étant pas établi que si elle avait eu droit au respect de ses droits de défense, la religieuse n'aurait pas fait l'objet d'une décision de renvoi, la cour d'appel l'indemnise en termes de perte de chance, à 5.000 euros.

Dans le même sens encore, la cour d'appel de Liège, par un arrêt du 23 avril 2015⁶⁰, a examiné au titre de la responsabilité civile d'un évêque diocésain, d'une part la décision de ce dernier de renvoyer un séminariste et d'autre part sa décision de ne pas donner suite devant le tribunal ecclésiastique à une plainte de ce même séminariste pour des abus subis antérieurement. Le séminariste exclu se plaignait d'une procédure ecclésiale déficiente, invoquant une audition sous contrainte, de la futilité des faits qui lui étaient reprochés et de l'absence de voie de recours interne. Pour conclure à l'absence de faute civile dans le chef de l'évêque, la cour d'appel estime que la contrainte invoquée n'est pas démontrée et confirme le sérieux des faits reprochés au séminariste, au regard notamment d'une « Instruction de la Congrégation pour l'éducation catholique sur les critères de discernement vocationnel au sujet des personnes présentant des tendances homosexuelles en vue de l'admission au séminaire et aux ordres consacrés (Cité du Vatican, 4 novembre 2005) ». En revanche, concernant l'absence de saisine du tribunal ecclésiastique à propos d'abus subis antérieurement, la cour d'appel a conclu à l'existence d'une faute, imputable à l'évêque responsable de ce tribunal. La cour notait que « s'il est exact que X. était majeur et pouvait dénoncer lui-même les faits au parquet, il n'en demeure pas moins vrai qu'il était aussi séminariste, confiant dans l'Église et que, sur les conseils de l'intimé, c'est vers le tribunal ecclésiastique qu'il [s'était] tourné ».

⁵⁷ On pourrait s'étonner de voir le droit de la responsabilité civile se confiner ici à un dédommagement par équivalent. Le droit de la responsabilité civile n'affirme-t-il pas classiquement une priorité de la réparation en nature sur un dédommagement par équivalent ? On sait combien cette question est plus complexe et plus incertaine qu'il n'y paraît (voy. P. WERY, « La réparation en nature du dommage extracontractuel : un équivalent non pécuniaire de l'intérêt lésé, et rien d'autre », *Journal des tribunaux*, 2022, pp. 197-201, arg. point 3). Cette question prend ici une tournure particulière au gré précisément des limites que le droit commun reconnaît à de nombreuses exceptions, et en l'espèce au principe constitutionnel et international de l'autonomie des cultes. Autant ce principe d'autonomie n'immunise-t-il pas les cultes de l'application du droit de la responsabilité civile, autant ce droit se voit-il lui-même mis en œuvre selon les balises proportionnées par l'horizontalisation des droits fondamentaux, et en l'occurrence au gré du principe d'autonomie religieuse. Tel est bien l'enseignement explicite et constant de la jurisprudence de droit comparé relative à l'indemnisation de la femme en cas de refus de délivrance du gueth par le mari juif. En matière contractuelle, voy. nos remarques en note 22.

⁵⁸ Mons, 23 décembre 2008, *J.L.M.B.*, 2009, p. 700, note Fr. AMEZ, « Le régime belge des cultes sous la pression de la jurisprudence de Strasbourg ».

⁵⁹ On note que la cour d'appel prend soin de motiver l'absence d'arbitraire absolu de la part de la congrégation. Alors même que c'était en déni complet du droit canonique que la congrégation catholique avait agi, au prétexte que l'identité protestante de la religieuse exclue la privait de toute protection canonique et que, selon la religieuse exclue, les « intimées lui ont laissé accroître depuis son entrée dans la congrégation et pendant plus de dix-sept ans, qu'étant soumise aux mêmes devoirs que les autres membres, elle bénéficiait des mêmes droits [et que] ce faisant, elles auraient créé dans son chef une fausse apparence de l'équivalence des droits et des devoirs entre religieuses de la congrégation, fussent-elles d'autres traditions chrétiennes ou, à tout le moins, mené une expérience bancal d'accueil de sœurs d'autres traditions chrétiennes, à l'origine du préjudice subi par elle », la cour d'appel indique que « la question du droit applicable à l'appelante dans le cadre de la procédure ayant abouti à son renvoi (les constitutions de S. ou les statuts relatifs aux sœurs d'autres traditions chrétiennes) ne peut être examinée par la cour ».

⁶⁰ Liège, 23 avril 2015, *C.P.D.K.*, 2017/1-2, p. 131, note Fr. AMEZ.

Autant l'examen mené par la cour d'appel demeure un contrôle marginal, qui se borne à des constats d'évidence, autant ses vérifications se font-elles toutefois plus précises dans les procédures en responsabilité civile. Des faits de procédures religieuses, ainsi que des normes confessionnelles, sont pris en compte. L'indemnisation par équivalent se confirme ainsi comme suffisamment moins intrusive qu'une restitution en nature face aux garanties d'autonomie religieuse prévues dans ces espèces par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme.

La nature potentiellement intrusive d'une pesée financière n'est pas pour autant écartée de façon absolue par la jurisprudence. On se souviendra notamment des débats suscités par le prononcé d'une astreinte à charge d'autorités religieuses. Un jugement du tribunal civil d'Eupen du 9 décembre 1988 en avait écarté le principe⁶¹. Plus généralement, une jurisprudence constante de la Cour de cassation de France, dans différents contentieux juifs, a clairement indiqué la différence qu'il convenait d'établir entre, d'une part, la pression qu'exercerait indûment le prononcé d'une astreinte en matière religieuse et, d'autre part, la légalité d'une indemnité fixée dans le cadre de la responsabilité civile personnelle d'une autorité religieuse⁶². Les procédures de révocation ou d'exclusion des ministres des cultes se voient ainsi soumises à une prise en compte simultanée (et non alternative) du respect horizontal de la garantie de l'autonomie des cultes, selon des pondérations et des contrôles marginaux eux-mêmes variables selon les effets visés.

On en trouvera un dernier exemple dans une jurisprudence examinant non plus le fond ou les aspects procéduraux de la prise de décision religieuse, mais les conséquences et les modalités d'exécution des sanctions elles-mêmes. Cette jurisprudence a récemment concerné la pratique des Congrégations des Témoins de Jéhovah que la littérature qualifie de bannissement (« *shunning* ») et qui conduit les fidèles à rompre avec les membres frappés d'une décision d'exclusion ou d'excommunication. Les tribunaux saisis se sont d'emblée reconnus compétents non pour examiner en soi la sanction religieuse d'excommunication, mais pour en qualifier

les effets. Voir rompus les liens sociaux que la personne exclue entretenait avec d'autres fidèles n'est pas plaisant. Mais peut-on voir dans ces ruptures un dommage suffisamment caractérisé et une faute spécifiquement imputable à l'autorité religieuse qui a prononcé la sanction ? Peut-on voir dans un tel système de sanctions, ou dans leurs mises en œuvre, une incitation à la discrimination envers les exclus ? C'est par l'affirmative qu'avait répondu le tribunal civil de Gand dans un jugement du 16 mars 2021, avant de voir son jugement réformé par arrêt de la cour d'appel de Gand du 7 juin 2022⁶³. C'est déjà dans le même sens qu'avait statué la cour d'appel de Mons dans un arrêt du 10 janvier 2012⁶⁴ dans le cadre d'une autre affaire.

L'arrêt du 10 janvier 2012 de la cour d'appel de Mons énonçait que « le fait qu'un mouvement religieux édicte à l'égard de ses membres et publie dans ses revues des règles de comportement à adopter vis-à-vis des anciens membres régulièrement exclus – la régularité de cette exclusion ne faisant pas ici débat –, lesquelles se limitent à éviter de les fréquenter, de leur parler voire de les saluer, ne permet pas de présumer l'existence d'une quelconque discrimination. Pour autant que les limites de la légalité ne soient pas franchies, toute personne est libre de suivre ou non les préceptes de la religion qu'elle a choisie, en ce compris à l'égard des membres de sa propre famille [...] L'obligation de neutralité et d'impartialité interdit à l'État de porter une appréciation sur la légitimité des croyances religieuses ou sur la façon dont elles se manifestent dans le cadre du principe de l'autonomie personnelle des croyants ».

Pour la cour d'appel de Gand, dans son arrêt du 7 juin 2022, « le fait que la Cour constitutionnelle ait jugé que les délits visés à l'article 22 de la loi anti-discrimination ne portent pas en tant que tels une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression et à la liberté de pensée, de conscience et de religion (C.C., 12 février 2009, 17/2009, B.67.5-6), n'empêche pas d'apprécier, dans le cadre d'une poursuite pénale, si un acte concret inspiré par une règle religieuse constitue une ou plusieurs des infractions visées à l'article 22 de la loi anti-discrimination. En d'autres termes, la décision susmentionnée de la Cour constitutionnelle ne donne

⁶¹ Civ. Eupen, 29 décembre 1988, *Annales de droit de Liège*, 1989, pp. 439-455, obs. L.-L. CHRISTIANS, « Astreinte et conflits religieux ».

⁶² Cass. Civ. Fr. 2^e, 21 avril 1982, *Gaz. Pal.*, 1983, p. 590, note F. CHABAS ; *JCP G*, 1982.IV.229 (arrêt rejetant le principe de l'astreinte : la remise du Gueth ne constitue « qu'une simple faculté relevant de [la] liberté de conscience [de l'époux] et dont l'abus ne [peut] donner lieu qu'à dommages-intérêts ») ; Cass. Civ. Fr. 2^e, 21 novembre 1990, *Jurisdica* n° 1990-003260 ; P. BARBIER, « Le problème du Gueth », *Gaz. Pal.*, 1987, 2, Doctr., pp. 484 et s.

⁶³ Gand, 7 juin 2022, 4^e chambre, *inédit* (nos traductions).

⁶⁴ Mons, 10 janvier 2012, n° F-20120110-41 (2010/RG/206 (2^e chambre)), *Juridat*, 11/07/2018, sur renvoi pour d'autres motifs de Cass., 18 décembre 2008, *J.L.M.B.*, 2009, p. 676, note Y. THIELS, « L'excommunication : une liberté religieuse controversée ». Voy. aussi Y. THIELS, « Le droit à l'excommunication sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme », *Recht Religie Samenleving*, 2010/1, pp. 5-32.

pas carte blanche aux tribunaux pénaux pour donner une interprétation concrète de l'article 22 de la loi anti-discrimination, qui reviendrait à considérer comme punissables des comportements protégés par les articles 9, 10 et 11 de la CEDH et l'article 19 de la Constitution ».

Sur ce point, la cour d'appel ne suit pas entièrement l'avis du premier juge, qui semble supposer qu'il résulte de la combinaison des éléments constitutifs des infractions visées à l'article 22 de la loi anti-discrimination que le défendeur ne pourrait plus invoquer les droits fondamentaux contenus dans les articles 9, 10 et 11 de la CEDH et l'article 19 de la Constitution (arrêt attaqué, p. 47). La question est plutôt de savoir si, en tenant compte de ces droits fondamentaux, le tribunal pénal peut légalement conclure que le comportement concret de l'accusé constitue une ou plusieurs des infractions visées à l'article 22 de la loi anti-discrimination. Concernant les règles de mise à l'écart, « il est incompatible avec le droit à la liberté de religion, poursuit la cour d'appel, d'interpréter une disposition pénale – qu'il s'agisse de l'article 22 de la loi anti-discrimination ou de toute autre disposition pénale – de manière à contraindre une communauté religieuse à mettre en œuvre ses règles religieuses, et leur exercice, de manière à les rendre imperceptibles aux non-croyants ou aux dissidents [...] ». Plus encore, les effets sociaux péjoratifs d'une décision d'exclusion ne peuvent pas en l'espèce être considérés comme annihilant la libre volonté des personnes, qu'il s'agisse d'y voir une contrainte des fidèles à demeurer membres ou des exclus à solliciter leur réintégration. De même, en l'espèce, l'application de telles mesures sociales relève *a priori* de la libre volonté de chaque fidèle individuel, et non d'une coercition ou d'une incitation spécifique de la part des autorités religieuses. Ni la liberté religieuse individuelle ni le droit d'être exempt d'incitation à la discrimination ne sont dès lors violés. Et la cour d'appel de conclure : « Si l'on peut comprendre les sentiments de rejet et d'isolement par rapport à leur cercle d'amis et de connaissances d'origine, tels qu'ils sont éprouvés par les membres des Témoins de Jéhovah, qu'ils soient ou non volontairement exclus, de tels sentiments ne peuvent, selon la cour d'appel, être considérés comme résultant d'une intimidation, [de] la haine ou [de] la violence telles que visées à l'article 22 de la loi de lutte contre la discrimination, sans donner à ces notions criminelles une portée qui interfère trop avec l'autonomie dont

chacun dispose sur la base des articles 8 et 9 de la CEDH et 19 et 22 de la Constitution pour décider de manière indépendante avec qui entretenir des contacts sociaux et avec qui ne pas en entretenir ».

Qu'en l'espèce la cour d'appel de Gand conclue à l'absence de faute dans le chef des autorités religieuses pour leur gestion des conséquences des sanctions d'exclusion, n'en laisse pas moins indemne la recevabilité même d'une qualification délictuelle, civile ou pénale. Il ne s'agirait dès lors pas de réintégrer les agents culturels exclus, mais bien de les indemniser de dommages causés fautivement, voire de sanctionner pénalement les autorités religieuses pour l'accomplissement de faits qualifiés pénalement.

Le contrôle de la procédure religieuse qui vient éventuellement appuyer les raisonnements judiciaires évoqués ici fait clairement apparaître la nature spécifique de ce contrôle marginal : à savoir l'examen de la factualité des processus religieux potentiellement documentés par leurs écarts éventuels avec des prescrits confessionnels. À partir de là, il ne s'agit pas pour l'État de rétablir la situation *iure canonico*, mais d'assurer le rétablissement des droits individuels éventuellement violés d'une façon optimalement compatible avec le respect simultané des autres principes constitutionnels. On relira en ce sens les formules de la cour d'appel de Gand selon laquelle : « la marge d'appréciation de la juridiction, par le jeu des articles 9, 10 et 11 de la CEDH, est considérablement restreinte en ce qui concerne la question de savoir si la politique de bannissement, telle qu'elle est appliquée par les Témoins de Jéhovah et prétendument imposée par le défendeur, constitue une ou plusieurs des infractions visées à l'article 22 de la loi anti-discrimination. Ce pouvoir d'appréciation limité est souligné dans la jurisprudence de Strasbourg. Le gouvernement ne dispose que d'une marge d'appréciation étroite et doit invoquer des raisons sérieuses et impérieuses pour intervenir dans les choix que font les gens dans la poursuite d'une norme de comportement religieux dans la sphère de leur autonomie personnelle (Cour eur. D.H., *Témoins de Jéhovah Moscou et autres c. Russie*, § 119) ».

CONCLUSION

L'extension du principe de proportionnalité, « selon les matières et circonstances », a mis fin à une conception binaire de l'autonomie des

Églises dans le cadre des litiges concernant les nominations et révocations des ministres du culte *qualitate qua*. La jurisprudence, certes encore parcellaire, qui s'est déployée depuis 1990, montre que le statut des ministres du culte n'échappe plus au continuum des pesées d'intérêts et que le principe d'autonomie des cultes appelle en chaque espèce aujourd'hui une explicitation et une justification de sa pertinence, à fournir par les autorités religieuses, loin de tout effet mécanique. Ces obligations nouvelles de justification de l'autonomie des cultes sont toutefois aptes à confirmer les balises rappelées par la Cour de cassation dans ses arrêts de 1994 et 1999, et rappelées par les réserves formulées par la Cour constitutionnelle notamment dans ses arrêts du 12 février 2009 et 27 avril 2017 : un rejet de l'arbitraire et des violations d'un ordre public adapté aux principes constitutionnels majeurs.

Si le point d'équilibre de chaque contrôle marginal, au gré des contextes et des matières, demeure encore incertain, il apparaît que les conséquences de ce type de contrôle commencent seulement à être plus finement interrogées par la jurisprudence. Ce sont alors les principes de la responsabilité délictuelle, civile ou pénale, qui sont examinés. Il ne s'agit pourtant pas d'une alternative, mais de l'une des seules issues envisageables au gré de l'impossibilité pour l'État de contraindre une organisation religieuse ou philosophique à (ré) intégrer un ministre (exclu), et ce même dans une situation hybride.

L'activité jurisprudentielle au sens strict n'est toutefois plus la seule qui porte aujourd'hui les évolutions du principe d'autonomie des cultes. La légisprudence du Conseil d'État a pris une importance nouvelle en matière de cultes et de convictions, au gré notamment des réformes régionales des régimes des cultes menées depuis de la loi spéciale de 2001. Plus encore, de nouveaux dispositifs publics ont été mis en place qui ont à leur tour suscité de nouvelles formes de « jurisprudence » mais dont l'impact sur l'autonomie

des cultes devient progressivement prépondérant. On soulignerait en ce sens les rôles nouveaux du Centre d'informations et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles (CIAOSN), du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre les discriminations (UNIA), du Conseil fédéral des cultes auprès du premier ministre, ou encore, en Communauté française, du Conseil consultatif supérieur des cours philosophiques voire de l'Institut de promotion des formations sur l'Islam (IPFI). On observera aussi le rôle nouveau, sans dispositif institutionnel associé, des chartes et déclarations attendues des organes des cultes reconnus, des négociations multilatérales (imaginées notamment durant la crise sanitaire), ou encore de nouveaux contrôles de la liberté d'expression en matière religieuse⁶⁵. L'ensemble de ces dispositifs publics conduit à une approche moins pointilliste de l'autonomie des cultes : il s'agit d'esquisser les nouvelles conditions d'un rapport de confiance globale entre les pouvoirs publics et les leaders religieux ou philosophiques. Comment anticiper des relations de coopération mutuelle plus naturelle, en stimulant et facilitant des capacités d'auto-transformation au sein d'une société ouverte et réflexive. L'autonomie des cultes doit alors être revisitée, avec d'autres thématiques sensibles en démocratie, dans un cadre public plus large qui relève davantage de ce que l'on commence à nommer « *nudging law* »⁶⁶.

⁶⁵ On pourrait également mentionner des dispositifs temporaires, comme le « Centre d'arbitrage » instauré par une négociation entre le Parlement belge et l'Église catholique de Belgique entre 2012 et 2017, pour traiter les cas prescrits d'abus sexuel sur mineurs.

⁶⁶ Le *nudge*, selon un usage anglo-saxon récemment explicité à la *Revue française de droit administratif*, est une « notion d'économie comportementale qui consiste à créer un environnement matériel ou psychologique autour des individus de nature à les orienter à leur insu dans leurs choix. C'est une méthode d'administration qui évite le recours à une réglementation aussi tatillonne qu'intrusive et coûteuse » (J.-P. MARKUS, « Le nudge administratif », *Revue française de droit administratif*, 2022, pp. 85-96, citant C. SUNSTEIN et R. THALER, *Nudge: The Final Edition*, Penguin Books, Rev. Ed., 2021). Comp. A. OVERBEEKE, « De staat en de vele geloofsgemeenschappen: raadgever-coach? Regisseur? Regelaar? De fragiele positie van de overheid als 'neutrale organisator van religie-uitoefening' », *Recht, Religie, Samenleving*, 2016/1, pp. 19-68 ; comp. H. VUYE, « Scheiding Kerk en Staat in een multi-levensbeschouwelijke maatschappij. Historische en prospectieve studie van artikel 21 van de Grondwet », *C.P.D.K.*, 2009/3, pp. 435-473.