

JURISPRUDENCE COMMENTÉE

COUR D'ARBITRAGE

Arrêt n° 18/93 du 4 mars 1993.

Siège : F. Debaedts (président), D. André, K. Blanckaert (rapporteur),
L.P. Suetens, M. Melchior (rapporteur), L. François et Y. de Wasseige.

Greffier : L. Potoms.

Avocats : M. Van der Mosen et K. Geelen.

1. LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT — Droit de créer et d'organiser un enseignement.

LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT — Libre choix du personnel enseignant.

2. LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT — Droit au subventionnement.

LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT — Droit au subventionnement — Limites.

3. LIBERTÉ D'ENSEIGNEMENT — Enseignement de la religion — Droit au subventionnement — Limites.

LIBERTÉ DES CULTES — Cultes reconnus.

1. La liberté d'enseignement implique que des personnes privées puissent — sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux — organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme que pour ce qui est du contenu de cet enseignement. Elle comprend la liberté, pour le pouvoir organisateur, de choisir le personnel qui sera chargé de mener à bien la réalisation des objectifs pédagogiques propres.

2. La liberté d'enseignement suppose que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la Communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité, d'une part, par le pouvoir de la Communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la Communauté.

3. Dès lors que la possibilité pour la Communauté de contrôler la qualité de l'enseignement d'une religion est limitée par la liberté constitutionnelle des cultes, et l'interdiction d'ingérence qui en résulte, et que la notion de religion

reconnue est expressément consacrée par la Constitution, la Communauté peut réserver le droit au subventionnement pour l'enseignement de la religion aux établissements qui organisent un tel enseignement en se référant à un des cultes reconnus. Il s'ensuit que le droit aux subventions pour l'enseignement de la religion peut être lié à l'intervention d'une instance indépendante des pouvoirs publics qui en garantisse l'authenticité. C'est au culte concerné, et à lui seul, qu'il appartient de déterminer quelle instance est compétente pour vérifier cette authenticité.

(Extraits)

I. OBJET DES RECOURS

Par deux requêtes analogues du 21 novembre 1991, l'a.s.b.l. Vereniging tot bevordering van protestants-christelijk onderwijs à Malines et l'a.s.b.l. Vereniging tot steun en exploitatie van Scholen met de Bijbel demandent l'annulation des articles 4, § 3 ; 5, 9° ; et 64, alinéa 3, du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 « betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde psycho-medisch-sociale centra » (relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psychomédico-sociaux subventionnés).

Les parties requérantes poursuivent l'annulation des dispositions précitées en tant que celles-ci concernent l'enseignement libre subventionné.

II. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR

(...)

III. OBJET DES DISPOSITIONS ATTAQUÉES

Le décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psychomédico-sociaux subventionnés est paru au *Moniteur belge* du 25 mai 1991. Un errata a été publié au *Moniteur belge* du 4 janvier 1992.

Le titre II dudit décret règle plusieurs aspects du statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné libre et officiel en Communauté flamande.

Un autre décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991, relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement communautaire, a lui aussi été publié au *Moniteur belge* du 25 mai 1991. Il n'est cependant pas soumis à l'examen de la Cour.

Les dispositions entreprises du premier décret énoncent :

Article 4, § 3 :

« § 3. Les maîtres et professeurs de religion sont désignés à titre temporaire ou nommés à titre définitif par le pouvoir organisateur, sur la proposition de l'instance

compétente de la religion concernée. Ils ne peuvent être démis de leurs fonctions par le pouvoir organisateur que sur proposition motivée ou avec l'accord de l'instance compétente de la religion concernée.

Les dispositions du présent titre qui concernent plus particulièrement les maîtres et professeurs de religion ne sont applicables auxdits membres du personnel que dans la mesure où ceux-ci accomplissent leur charge en cette qualité. »

Article 5, 9° :

« Pour l'application du présent titre, il faut entendre par : (...) »

9° religion : un des cultes visés à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement ; »

Article 64, alinéa 3 :

« S'il s'agit d'un maître ou d'un professeur de religion, la peine disciplinaire ne peut être imposée que sur proposition ou avec l'accord de l'autorité compétente de la religion concernée. »

IV. EN DROIT

(...)

Contexte des dispositions attaquées

B.1. Les dispositions entreprises font partie du titre II du décret de la Communauté flamande du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psycho-médico-sociaux subventionnés.

Le titre II du décret précité fixe les conditions régissant les rapports entre, d'une part, les établissements et les centres de l'enseignement subventionné et, d'autre part, le personnel occupé par ceux-ci, ces conditions devant être remplies pour que ce personnel puisse entrer en ligne de compte en vue de l'octroi de subventions-traitements.

L'article 4, § 1^{er}, du décret définit le champ d'application du titre II en énumérant les catégories de personnel et les établissements et centres d'enseignement visés. Le titre II s'applique plus particulièrement aux membres subventionnés du personnel directeur et enseignant, y compris les « godsdienst-leerkrachten » (maîtres et professeurs de religion), occupés dans les établissements subventionnés de l'enseignement préscolaire et primaire.

Le décret n'est pas applicable aux membres du personnel engagés par contrat, qui sont rémunérés à l'aide de moyens propres ou de subventions de fonctionnement (*Doc. Conseil flamand, 1990-1991, n° 471/1, p. 6*).

Aux termes de l'article 5, 10°, du décret, il faut entendre par « godsdienstleerkrachten » les maîtres de religion et les professeurs de religion.

Conformément à l'article 5, 9°, il faut entendre par « religion », pour l'application du titre II du décret, l'un des cultes visés à l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, telle que modifiée par

l'article 87 du décret. Il s'agit des cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe.

Les articles 4, § 3, et 64, alinéa 3, attaqués, prévoient l'intervention de l'« instance compétente de la religion concernée » lorsque les maîtres et professeurs de religion font l'objet d'une désignation à titre temporaire, d'une nomination à titre définitif, d'une démission de leur fonction ou d'une peine disciplinaire.

Il ressort des travaux préparatoires que la notion susdite a été préférée, sur avis du Conseil d'Etat, à la formule « chefs des cultes intéressés » utilisée à l'article 9 de la loi du Pacte scolaire du 29 mai 1959, et ce pour tenir compte de la différence de structure des diverses religions (*Doc. Conseil flamand, 1990-1991, n° 471/1, p. 127*).

Quant à la recevabilité

(...)

Sur le fond

Quant à l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution

B.3.1. Les parties requérantes soutiennent que les articles 4, § 3, et 64, alinéa 3, du décret du 27 mars 1991 violent l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution en soumettant la politique du personnel en matière d'enseignement de la religion à une tutelle ecclésiastique préalable, ce qui limiterait leur liberté d'ouvrir une école confessionnelle et méconnaîtrait l'interdiction de mesures préventives.

B.3.2. L'article 17, § 1^{er}, de la Constitution dispose :

« L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La Communauté assure le libre choix des parents.

La Communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ».

B.3.3. La liberté d'enseignement garantie par l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution implique que des personnes privées puissent — sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et des droits fondamentaux — organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme que pour ce qui est du contenu de cet enseignement.

La liberté d'enseignement comprend la liberté, pour le pouvoir organisateur, de choisir le personnel qui sera chargé de mener à bien la réalisation des objectifs pédagogiques propres.

B.3.4. La liberté d'enseignement définie ci-dessus suppose, si on entend qu'elle ne reste pas purement théorique, que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la Communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci. Le droit au subventionnement est limité, d'une part,

par le pouvoir de la Communauté de lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité et du respect de normes de population scolaire et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la Communauté.

B.3.5. En outre, la Communauté peut réserver le droit au subventionnement pour l'enseignement de la religion aux établissements qui organisent un tel enseignement en se référant à un des cultes reconnus. En effet, d'une part, la possibilité pour la Communauté de contrôler la qualité de l'enseignement est limitée en cette matière par la liberté constitutionnelle des cultes et l'interdiction d'ingérence qui en résulte (articles 14 à 16 de la Constitution) ; d'autre part, la notion de religion reconnue est expressément consacrée par la Constitution (article 17, § 1^{er}). Il s'ensuit que le droit aux subventions pour l'enseignement de la religion peut être lié à l'intervention d'une instance indépendante des pouvoirs publics qui en garantisse l'authenticité. C'est au culte concerné, et à lui seul, qu'il appartient alors de déterminer quelle instance est compétente pour vérifier cette authenticité.

Le cas échéant, le culte concerné peut fixer, par voie de délégation, la répartition des compétences qui répond à sa diversité interne, tant sur le plan de l'organisation du culte que sur celui du contenu de la conviction religieuse.

En l'espèce, le législateur décréto a réalisé un équilibre acceptable entre, d'une part, le pouvoir de subordonner à des conditions déterminées l'octroi de subventions-traitements pour l'enseignement de la religion et, d'autre part, l'autonomie doctrinale et organisationnelle qui est reconnue en principe à chacun des cultes.

B.3.6. Il résulte de ce qui précède que le moyen qui invoque la violation de l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution par les articles 4, § 3, et 64, alinéa 3, du décret du 27 mars 1991 est dépourvu de fondement.

B.4.1. Les parties requérantes invoquent également la violation de l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution par l'article 5, 9°, du décret précité, en tant que cette disposition serait interprétée en ce sens que l'interlocuteur reconnu par les pouvoirs publics dans le cadre de l'enseignement de la religion protestante dispensé dans les écoles officielles deviendrait par là même compétent pour l'enseignement de la religion chrétienne protestante dans le réseau libre subventionné.

B.4.2. Ainsi qu'il résulte du B.3.5, le simple fait que pour l'application du titre II du décret du 27 mars 1991, le législateur décréto vise par le terme « religion » les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe n'a pas la portée que lui donnent les parties requérantes.

Cette branche du moyen n'est pas fondée.

Quant aux articles 6, 6bis et 17, § 4, de la Constitution

B.5.1. Pour les parties requérantes, les articles 4, § 3, et 64, alinéa 3, du décret du 27 mars 1991 sont contraires aux articles 6, 6bis et 17, § 4, de la Constitution, combinés avec les articles 14 de la Constitution et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le législateur décréto se serait exclusivement basé sur la structure hiérarchique en vigueur au sein de l'Eglise catholique romaine et aurait, ce faisant, ignoré les caractéristiques propres aux autres cultes.

B.5.2. En matière d'enseignement, les règles constitutionnelles autres que celles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat et des Communautés sont,

depuis la révision constitutionnelle du 15 juillet 1988, exprimées par l'article 17. Le paragraphe 4 de cette disposition, qui garantit l'égalité en matière d'enseignement, énonce :

« Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié ».

B.5.3. Tel qu'il est présenté, le moyen semble indiquer que les parties requérantes attaquent les dispositions litigieuses non pas au motif qu'elles établiraient une distinction injustifiée, mais parce qu'elles comportent une même réglementation pour des religions qui devraient être traitées de manière différente.

B.5.4. Certes, les parties requérantes soulignent à juste titre la spécificité du culte protestant, mais elles ne démontrent pas, ce faisant, que leur situation serait à ce point différente qu'il n'y aurait plus de justification objective et raisonnable pour un traitement identique de toutes les religions visées par le décret, compte tenu du but et des effets de la mesure attaquée. Le législateur décréta a raisonnablement pu exiger de la part de toutes les religions dont l'enseignement peut faire l'objet d'une subvention-traitement qu'elles présentent une structure minimum en vue de la désignation d'une instance susceptible d'être reconnue compétente pour intervenir notamment en matière de recrutement d'enseignants appelés à fournir l'éducation religieuse visée. Ainsi qu'il a été observé sous B.3.5, le culte concerné est libre de prendre, par voie de délégation, des dispositions qui correspondent à sa diversité interne.

Le moyen n'est pas fondé.

B.6.1. Les parties requérantes dénoncent enfin la violation des articles 6, *6bis* et 17, § 4, de la Constitution par l'article 5, 9°, du décret du 27 mars 1991, en tant que cette disposition serait interprétée en ce sens que l'interlocuteur reconnu par les pouvoirs publics dans le cadre de l'enseignement de la religion protestante dispensé dans les écoles officielles deviendrait par là même compétent pour l'enseignement de la religion chrétienne protestante dans le réseau libre subventionné.

B.6.2. En invoquant les articles 6, *6bis* et 17, § 4, de la Constitution, les parties requérantes reproduisent en substance le grief examiné sous B.4.1 à propos de l'article 17, § 1^{er}, de la Constitution. Ce moyen appelle la même réponse que celle donnée par la Cour au B.4.2.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

rejette le recours.

CONSEIL D'ÉTAT

Arrêt *Ibrahim*, n° 45652 du 12 janvier 1994.

Siège : M. Van Aelst (président), M^{me} Thomas et M. Wettinck (rapporteur).

Auditorat : M. Falmagne, premier auditeur (avis contraire).

Greffier : M.-Cl. Hondermarcq.

Avocats : A. Duelz, A. Verriest, J. Putzeys et D. Lagasse

1. LIBERTÉ DES CULTES — Généralités.

LIBERTÉ DES CULTES — Aide aux cultes reconnus.

2. LIBERTÉ DES CULTES — Aide aux cultes reconnus.

1. La Constitution consacre la nature privée des multiples groupements humains qui pratiquent un culte au moyen de personnes organisées et de biens affectés et garantit leur autonomie contre toute ingérence de l'Etat, au sein d'une relation d'indépendance réciproque. Certains de ces cultes, professés dans la société belge, sont jugés socialement utiles à l'intérêt général par le législateur qui, dans les limites de la reconnaissance qu'il leur accorde, s'oblige à les aider matériellement, notamment dans le respect de l'article 181 de la Constitution.

2. Le principe constitutionnel d'indépendance réciproque entre les autorités séculières et religieuses implique que lorsqu'une entité culturelle reconnue par la loi ou en vertu de celle-ci estime être spirituellement incompatible avec une communauté qui se manifeste nouvellement aux fins de bénéficier de l'aide aux cultes reconnus, toute autorité séculière est sans pouvoir pour décider d'un rattachement administratif au culte reconnu, lequel ne pourrait s'opérer sans le concours des volontés des deux entités ecclésiales.

(Extraits)

Vu la requête introduite le 16 septembre 1991 par Tony Ibrahim qui demande l'annulation de « la décision du Ministre de la Justice, contenue dans sa lettre n° 3/41.304 datée du 18 juillet 1991 (...) conditionnant comme seule voie légale pour que la communauté syriaque orthodoxe en Belgique bénéficie des effets de la reconnaissance du culte orthodoxe en vertu de l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 sur le

temporel des cultes, une dépendance administrative à l'égard de Monseigneur Panteleimon, Métropolite-Archevêque du Patriarcat oecuménique de Constantinople à Bruxelles » ;

(...)

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se résument comme il suit :

— Le requérant et dix autres personnes, de confession syriaque orthodoxe, ont adressé le 3 août 1990 au Ministre de la Justice une lettre lui demandant « le bénéfice pour leur Eglise des mêmes avantages que ceux dont jouissent les autres confessions reconnues et notamment les Orthodoxes byzantins relevant du patriarcat oecuménique de Constantinople ». Il y est observé que :

« ... bien que la loi ait reconnu 'les administrations propres au culte orthodoxe', sans faire d'exclusion, le métropolite-archevêque de ce patriarcat de Constantinople, représentatif des seules Eglises byzantines en Belgique (grecque, russe, etc.), s'est vu attribuer le monopole de la représentation des Chrétiens orthodoxes en Belgique même lorsqu'ils lui sont étrangers. »

La lettre décrit la spécificité et l'histoire de l'église syriaque orthodoxe, sa structure interne unitaire, ses forces et son organisation en Belgique, en insistant sur ce qui la différencie particulièrement des « Eglises byzantines » et en concluant que :

« Il n'y a donc aucune similitude de situation entre d'une part l'Eglise syriaque orthodoxe, totalement indépendante dans son origine et son développement du patriarcat de Constantinople, et d'autre part les diverses Eglises byzantines structurées sur le plan national (grecque, roumaine, bulgare, russe, etc.) de façon autonome ('autocéphale') mais appartenant à la même confession et représentées dans un même synode. (...) »

Imposer aux Chrétiens syriaques orthodoxes pour bénéficier des avantages légaux une représentation par une autorité byzantine serait forcer une unité sans fondement canonique (...).

— Faisant suite à des discussions entre le requérant et le cabinet du ministre, une lettre de ce dernier, au 24 avril 1991 « confirme ce qui suit » :

« (...) Pour qu'un culte puisse bénéficier de la reconnaissance légale par le Gouvernement, il faut qu'il groupe un nombre relativement important de fidèles (plusieurs dizaines de milliers), qu'il soit structuré et implanté dans le pays depuis une assez longue période, et qu'il présente un intérêt social. Une reconnaissance d'un nouveau culte impliquerait une modification de la loi du 4 mars 1870 modifiée par celles des 17 juillet 1974 et 17 avril 1985, qui reconnaît les cultes protestant, anglican, israélite, islamique et orthodoxe.

Pour qu'une nouvelle communauté soit légalement reconnue, elle doit appartenir à l'un des cultes reconnus et énumérés ci-dessus et soumettre les budgets et comptes à l'autorité civile.

Eu égard aux circonstances particulières à votre église, il ne semblerait pas possible de prévoir une reconnaissance d'un nouveau culte.

Par contre, une solution pratique pourrait éventuellement se trouver sous la forme d'organisation administrative en collaboration avec l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe (...).

— En réponse, le requérant écrit ce qui suit le 15 mai 1991 :

« (...) L'intention des signataires (de la requête du 30 août 1990) n'est certainement pas de demander la reconnaissance légale d'un nouveau culte, puisque la loi du 17 avril 1985 a déjà reconnu le culte orthodoxe, sans faire aucune exclusion.

Je suis très satisfait de la possibilité que vous offrez d'une reconnaissance légale de notre communauté dans le cadre du culte orthodoxe déjà reconnu.

(...) Je suis donc prêt à appuyer la solution que vous offrez auprès des autorités compétentes de notre église. Pour que nous puissions le faire sans aucune équivoque, il serait cependant souhaitable que vous nous confirmiez les deux points suivants.

L'organe avec lequel l'organisation administrative prévue devrait collaborer sera bien représentatif de l'ensemble des Eglises orthodoxes, conformément à la loi, c'est-à-dire des diverses Eglises orthodoxes historiques représentées effectivement en Belgique (Syriaque, Arménienne et Byzantine, sur pied d'égalité) et non pas le représentant d'une seule de ces Eglises.

L'organe représentatif, chargé des rapports communs avec l'autorité civile, ne disposera d'aucun droit d'ingérence dans les affaires intérieures de chacune des Eglises représentées, ni d'aucun pouvoir de tutelle sur celles-ci, notamment quant à la détermination de leurs circonscriptions respectives, de la désignation, suspension ou résignation des ministres du culte respectifs, etc. »

— Le ministre répond à cette lettre le 18 juillet 1991, en ces termes :

« Compte tenu du fait que, d'une part, votre communauté ne regroupe pas un nombre suffisant de fidèles pour pouvoir bénéficier d'une reconnaissance en tant que culte séparé et que cela n'entre d'ailleurs pas dans vos intentions ; que, d'autre part, l'article 19bis, alinéa 3 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes inséré par la loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées du temporel du culte orthodoxe prévoit expressément que le Métropolite-Archevêque du Patriarcat de Constantinople est l'organe représentatif de l'ensemble de l'Eglise orthodoxe pour la Belgique ; que c'est de cette église que votre communauté est la plus proche, il me paraît donc opportun que vous admettiez comme seule voie légale, en vue de sa demande de reconnaissance, une certaine dépendance 'administrative' à l'égard de Monseigneur Panteleimon, comme l'ont d'ailleurs fait diverses autres églises (voir annexe).

En ce qui concerne les questions d'ordre purement cultuel propres à votre Eglise, il convient d'en discuter directement avec le Métropolite-Archevêque. En effet, toute ingérence du Gouvernement dans des questions cultuelles est inconstitutionnelle compte tenu du principe de l'indépendance de l'Eglise vis-à-vis de l'Etat. »

Il s'agit de l'acte attaqué ;

Considérant que la partie adverse soutient notamment, en fin de non-recevoir, que la lettre du 18 juillet 1991 constituant l'acte attaqué s'est bornée à communiquer au requérant des renseignements et des opinions du ministre, informations qui n'étaient pas de nature à modifier l'ordonnancement juridique existant, qu'en l'espèce, aucune organisation comprenant la composition du personnel, la circonscription et la régie des biens n'a été présentée et la reconnaissance des paroisses n'a pas été demandée, (que) le Ministre n'a statué sur aucune de ces questions, (que) les informations qu'il a données ont trait à l'autorisation qui pourrait être donnée à la création d'une administration propre au culte syriaque orthodoxe », que l'acte attaqué n'est pas un acte administratif exécutoire conforme aux prévisions de l'article 14 des lois sur le

Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ouvrant le recours en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir ;

Considérant que le requérant réplique en substance que le ministre n'a pas répondu à une « demande d'information », mais à « une demande formelle de voir reconnaître à la communauté syriaque orthodoxe le bénéfice de la reconnaissance du culte orthodoxe par la loi et ce, sans discrimination par rapport aux orthodoxes byzantins dont le plus haut hiérarque se voit attribuer une qualité d'organe représentatif à laquelle il n'a pas titre », qu'« en subordonnant cette application à l'acceptation d'une dépendance administrative à l'égard de Mgr. Panteleimon, le Ministre oppose en fait un refus à une demande formelle », que quand même « la réponse du Ministre serait une simple information sur une procédure à suivre — *quod non* — il ne s'agirait pas moins (...) d'une incitation pour les destinataires à se conformer à une procédure dont le requérant est fondé à démontrer l'illégalité, (que) l'acte ferait de toute manière grief » ;

Considérant que les articles 14 et 15 de la Constitution consacrent la liberté de pensée en garantissant la liberté religieuse des cultes, de leur exercice public et celle, corrélatrice, de ne'être contraint d'en observer aucun ; que le premier alinéa de l'article 16 dispose en ces termes :

« L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication. »

que l'article 117 prévoit que « les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat, les sommes nécessaires à y faire face sont portées annuellement au budget » ;

Considérant que de multiples groupements humains, se désignant souvent par l'appellation d'église, pratiquent un culte, manifestant ainsi une religiosité particulière que chaque groupe estime irréductible aux autres, au moyen de personnes organisées et de biens affectés ; que la Constitution consacre la nature privée de ces groupements et garantit leur autonomie contre toute ingérence de l'Etat, au sein d'une relation d'indépendance réciproque ; que certains de ces cultes, professés au sein de la société belge, sont jugés socialement utiles à l'intérêt général par le législateur qui, dans les limites de la reconnaissance qu'il leur accorde, s'oblige à les aider matériellement, notamment dans le respect de l'article 117 de la Constitution ;

Considérant que la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes dispose comme suit en son article 19bis, alinéas 2 et 3, insérés par la loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées du temporel du culte orthodoxe :

« Les administrations propres au culte orthodoxe sont organisées de la manière prévue à l'article 19, sur la base territoriale provinciale.

Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe » ;

que l'article 19, auquel la disposition précitée renvoie, traitait initialement des cultes anglican, protestant, israélite et islamique ; qu'il prévoyait.

« Ces églises sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le gouvernement.

Cette organisation comprendra :

- 1° la composition du personnel ;
- 2° la circonscription ;
- 3° la régie des biens » ;

Considérant que la formule « l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe » utilisée à l'article 19bis, alinéa 3 précité associe le concept d'ensemble, indicatif d'une pluralité, à l'idée d'unité exprimée par l'article et la forme singulière attribués aux termes « l'église orthodoxe » ; que cette expression s'explique à la lecture des travaux préparatoires de la loi par la circonstance que seules des communautés partageant de façon cohérente des dogmes et des liturgies de filiation byzantine, organisées en églises nationales « autocéphales » mais réunies en synode sous la « présidence honorifique » du patriarcat de Constantinople, s'étaient à l'époque fait connaître et avaient recherché les bénéfices de la reconnaissance légale ; que cette antériorité est admise par le requérant ;

Considérant que l'arrêté royal du 15 mars 1938 portant organisation des conseils de fabrique d'église du culte orthodoxe dispose en son article 1^{er} :

« Le métropolite-archevêque du Patriarcat oecuménique de Constantinople ou son remplaçant est reconnu par Nous comme organe représentatif de l'église orthodoxe » ;

Considérant que cette disposition, contrairement à ce que soutiennent les parties adverse et intervenante, ne présente pas la nature d'une décision individuelle ; qu'elle ne reconnaît pas la représentativité voulue par la loi à une personne déterminée, mais au titulaire d'une fonction religieuse qui a vocation à être perpétuellement occupée au sein du groupement reconnu ; qu'elle se présente comme un acte-condition, indispensable à la mise en œuvre des conséquences matérielles de la reconnaissance légale et conforme à la volonté du législateur qui précise que l'autorité réglera ses rapports concernant le culte orthodoxe par l'entremise d'un unique interlocuteur émanant de l'ensemble de l'église, cette unité ayant été jugée par lui nécessaire à la bonne administration du temporel ;

Considérant que le principe constitutionnel d'indépendance réciproque entre les autorités séculières et religieuses implique que lorsqu'une entité cultuelle reconnue par la loi ou en vertu de celle-ci estime être spirituellement incompatible avec une communauté qui se manifeste nouvellement, ainsi qu'en l'espèce, aux fins de bénéficier de l'aide aux cultes reconnus, toute autorité séculière est sans pouvoir pour décider d'un rattachement administratif au culte reconnu, lequel ne pourrait s'opérer sans le concours des volontés des deux entités ecclésiales concernées ; que les écrits de procédure des parties requérante et intervenante montrent indiscutablement que l'une et l'autre communautés s'estiment — au delà d'une homonymie partielle, historiquement récente et sans pertinence — religieusement distinctes et inconciliables ;

Considérant qu'il résulte de cet examen que la discrimination dont le requérant fait état ne saurait provenir des informations et suggestions contenues dans l'acte attaqué, mais résulte de volontés sur lesquelles la partie adverse est sans prise, dont la volonté de l'église syriaque orthodoxe que le requérant représente ; que l'acte attaqué n'a pu modifier l'ordonnement juridique ni faire grief, et ne constitue pas un acte annulable au regard de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat,

DÉCIDE

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante à concurrence de 4.000 francs et à charge de la partie intervenante à concurrence de 3.000 francs.

Observations

LE PLURALISME CONFSSIONNEL

PAR

FRANÇOIS RIGAUX

1. — En dépit de différences notables qui tiennent à la fois à la nature de la juridiction et aux législations applicables, la décision prononcée le 4 mars 1993 par la Cour d'arbitrage et l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier 1994 présentent des traits communs. Il y va chaque fois des conditions auxquelles une confession religieuse peut bénéficier d'une aide financière publique accordée à l'un des six cultes reconnus, l'une de ces conditions étant que l'instance religieuse compétente ait inclus une Eglise particulière parmi celles qui relèvent de son obédience. Mais cela implique aussi que l'autorité ainsi investie par le droit étatique soit reconnue par la confession désireuse d'obtenir les subventions prévues par la loi ou par le décret. Qu'il s'agisse, dans le premier arrêt, d'une association protestante et, dans le second, de la communauté syriaque orthodoxe de Belgique, est une différence négligeable : la motivation de chacun des arrêts fait apparaître que la demanderesse ne pouvait obtenir l'avantage financier sollicité qu'à condition de se placer dans la mouvance d'un culte reconnu, en l'occurrence, pour la première le culte protestant, pour la seconde le culte orthodoxe. Or, la prétention fondamentale des deux requérantes était de faire valoir des titres aux subventions sans devoir être adoubées par l'organe représentatif de celui des cultes reconnus dont elle se rapprochait le plus.

2. — Avant d'analyser l'orientation largement convergente de la solution et de la motivation des deux décisions, il faut s'arrêter quelques instants à ce qui distingue l'une de l'autre les deux espèces. Devant la Cour d'arbitrage, deux associations d'enseignement protestantes attaquaient la constitutionnalité d'un décret flamand fixant les conditions de nomination des maîtres et professeurs de religion de l'enseignement subventionné et des centres médico-sociaux subventionnés : la disposition attaquée prévoyait une décision du pouvoir organisateur « sur la proposition de l'instance compétente de la religion concernée ». Devant le Conseil d'Etat était poursuivie l'annulation d'une décision contenue dans une lettre du ministre de la Jus-

tice subordonnant l'application de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes au bénéfice de la communauté syriaque orthodoxe de Belgique à ce que celle-ci reconnût « une dépendance administrative » à l'égard du Métropolitain-Archevêque du Patriarcat oecuménique de Constantinople à Bruxelles.

3. — Devant les deux juridictions, c'est un grief d'inconstitutionnalité qui est invoqué. Mais alors que la Cour d'arbitrage ne peut connaître que de la violation des articles 6, 6*bis* et 17 de la Constitution (1), devant le Conseil d'État les dispositions invoquées en étaient les articles 14 (19) et 15 (20). La haute juridiction administrative ne s'est pas prononcée sur le fond, ayant refusé la qualité d'acte administratif annulable à la lettre adressée par le ministre de la Justice au requérant. Cette motivation n'est pas à l'abri de la critique car, contrairement à ce qu'affirme l'arrêt, ladite lettre contient au moins une interprétation administrative de la loi et il est dès lors contestable d'écrire que la discrimination dont se plaignait le requérant « résulte de volontés sur lesquelles la partie adverse est sans prise », le ministre ayant assumé une interprétation de la loi régissant le temporel des cultes (2). Toutefois, la motivation de l'arrêt de rejet est à ce point développée qu'elle se prononce implicitement sur les griefs que le dispositif refuse de trancher.

4. — Qu'il s'agisse de la détermination des conditions auxquelles un établissement d'enseignement a droit aux subventions de la Communauté ou de l'inscription au budget fédéral de sommes finançant le temporel des cultes, c'est le même double grief qui est formulé par les requérants en chacune des deux affaires : d'une part, la notion de « culte reconnu » limite les largesses des pouvoirs publics aux seules « religions » désignées par le législateur fédéral (3) et, de l'autre, ayant pris modèle sur l'Eglise catholique romaine dont la hiérarchie traditionnelle s'est communiquée au culte anglican, le législateur a regroupé d'autres courants religieux sous une seule étiquette (protestant, israélite, islamique, orthodoxe) qui, pour être commode, masque la multiplicité des dénominations à l'intérieur de chacun de ces cou-

(1) Selon le numérotage en vigueur à l'époque des deux litiges. Il s'agit désormais des articles 10, 11 et 24.

(2) En effet, il n'est pas exact que la partie adverse eût été sans prise sur la volonté de l'église syriaque orthodoxe puisque le problème consistait précisément à savoir si le gouvernement pouvait imposer à cette église de s'accorder avec le métropolitain-archevêque du Patriarcat oecuménique de Constantinople.

(3) L'article 5, 9°, du décret flamand du 27 mars 1991 se réfère à la liste des cultes contenue dans l'article 8 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation sur l'enseignement. Il ne semble pas que les communautés soient liées par l'énumération des cultes reconnus, telle que le législateur national l'a fixée dans le pacte scolaire. A cette législation par référence, le décret pourrait substituer sa propre définition des cultes pris en considération pour l'enseignement de la religion dans les écoles relevant de la compétence de la Communauté et ce dans les limites fixées par l'article 24 de la Constitution.

rants. Le grief consistant à reprocher au législateur d'avoir calqué sur le modèle catholique l'attribution d'une compétence à « l'instance compétente de la religion concernée » peut lui-même être dédoublé : l'unité établie entre les diverses dénominations protestantes ou orthodoxes est fautive et, à tout le moins artificielle, et elle exige de certaines confessions de tendance plus libérale la reconnaissance d'un pouvoir hiérarchique auquel le principe de la liberté religieuse leur permet de se soustraire.

5. — Ni la loi sur le temporel des cultes ni la législation scolaire ne traitent toutes les religions de la même manière. A la religion catholique qui avait les titres les plus anciens à recevoir l'aide de l'Etat, parfois tenue pour une compensation de la nationalisation des biens du clergé sous le régime français, s'en sont ajoutées d'autres pour le choix desquelles le législateur a pris en considération la multiplication des croyances professées par la population du pays et leur poids sociologique, mais aussi les principes de sécularisation et de liberté religieuse. A la différence des États-Unis où le premier amendement de la Constitution a prévu un régime rigoureux de séparation des Eglises et de l'Etat, en vertu duquel il est interdit aux autorités publiques de financer ou de venir en aide à quelque religion que ce soit (4), la Belgique et d'autres pays européens s'efforcent de concilier l'autonomie des confessions religieuses, la liberté des citoyens d'adhérer à la religion de leur choix, de n'en professer aucune ou de faire valoir un strict principe de laïcité et l'acceptation d'un pluralisme institutionnel, partageant l'aide de l'Etat (ou des communautés) entre certaines confessions religieuses, choisies par le législateur. Comme le rappelle l'arrêt de la Cour d'arbitrage (B.3.5.), « la notion de religion reconnue est expressément consacrée par la Constitution (article 17, § 1^{er}) ». Toutefois, les choix du législateur ont jusqu'ici été soustraits à un contrôle juridictionnel soit devant la Cour d'arbitrage, soit, au regard des dispositions pertinentes de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, devant les cours et tribunaux et le Conseil d'Etat.

(4) L'interprétation de la clause religieuse (*Establishment Clause*) du premier amendement a suscité une abondante jurisprudence dont les fluctuations ont été relevées par plusieurs membres de la Cour suprême des États-Unis. Dans la jurisprudence la plus récente : *Lee v. Weisman*, 120 L Ed 2d 467 (1992) ; *Lamb's Chapel v. Center Moriches Union Free School District*, 124 L Ed 2d 352 (1993) ; *Church of the Lukumi Babalu Aye, Inc. v. City of Hialeah*, 124 L Ed 2d 472 (1993) ; *Zorbest v. Catalina Foothills School District*, 125 L Ed 2d 1 (1993) ; *Board of Education of Kiryas Joel Village School v. Grumet*, 129 L Ed 2d 546 (1994). Seules *Lamb's Chapel* et *Church of Lukumi* sont des décisions unanimes quant au dispositif mais elles sont accompagnées d'opinions concurrentes qui s'écartent notablement de la motivation de la majorité. *Lee* et *Zobrest* ont été adoptés à une faible majorité (5-4) ; dans *Kyrias* l'opinion de la majorité se réduit à peu de chose car aux trois juges qui s'écartent de la motivation de l'opinion de la Cour s'ajoutent les opinions dissidentes de trois autres juges. L'interprétation de la clause religieuse demeure controversée à l'intérieur même de la Cour suprême.

6. — Au caractère clos des religions reconnues s'ajoute le verrouillage de la détermination des communautés appartenant à une telle religion. C'est sur ce point que portait essentiellement le grief des deux séries de requérants, mais il est lié au précédent : à défaut d'accepter ou d'obtenir le patronage de « l'instance compétente de la religion concernée », certaines communautés se trouvent exclues de la liste des « religions reconnues ». C'est toutefois au nom de la liberté religieuse que les deux arrêts commentés justifient sur ce point la politique du législateur : l'autorité publique doit s'abstenir de se prononcer sur l'orthodoxie d'un enseignant de la religion, d'un ministre du culte ou d'une communauté de fidèles (5). L'ordre juridique étatique fait ici référence à l'ordonnancement religieux seul à même de statuer sur la conformité de croyances religieuses à la tradition dont il se prévaut (6). Mais, il faut le répéter, autant le régime est un exact décalque du pouvoir hiérarchique exercé dans l'Eglise catholique ou dans l'anglicanisme, autant il violente la nature propre d'autres religions, le commun dénominateur « protestant » ou « orthodoxe », pour ne prendre que les deux exemples rapportés ci-dessus, étant impuissant à rendre compte du pluralisme interne de chacune de ces deux « religions » et ayant même pour effet de dénaturer la physionomie propre de certaines pensées religieuses qui rejettent l'idée d'un « pouvoir » religieux.

7. — Ainsi, la liberté religieuse invoquée par les requérants est retournée contre eux : ce serait pour éviter toute immixtion du pouvoir laïc dans le fonctionnement interne des diverses confessions que le législateur a renvoyé à l'autorité religieuse la compétence de prendre toute décision individuelle relative à l'un de ses membres. Mais la riposte n'est guère convaincante quand elle prétend soumettre une confession religieuse au pouvoir de décision d'une autorité qui ne lui est pas moins étrangère et qui lui apparaît sans doute plus hostile que le pouvoir laïc. On pourrait encore soutenir que la liberté religieuse n'est pas enfreinte par l'octroi d'avantages financiers à certaines religions seulement. Ne suffit-il pas que toutes les confessions puissent, librement, s'organiser, célébrer leur culte et déterminer les conditions d'affiliation et d'exclusion de leurs membres ? On peut toutefois se

(5) Selon une formule de la Cour suprême des Etats-Unis, *The law knows no heresy : Presbyterian Church v. Mary Elisabeth Blue Hull Memorial Presbyterian Church*, 393 US 440, 446 (1969) citant *Watson v. Jones*, 80 US (13 Wall) 679, 728 (1872). Dans la jurisprudence anglaise, voy. *R. [Regina] v. The Chief Rabbi, ex p. Wachmann*, [1991] C.O.D. 309.

(6) Pour un récent cas d'application : Cass. (3^e ch.) 13 janvier 1992, *N. c. ASBL Enseignement technique de l'évêché de Liège*, *Rev. crit. jur. belge*, 1993. 435, note F. RIGAUX. Saisie sur renvoi après cassation, la Cour du travail de Bruxelles (7 septembre 1994, R.G. n° 27018) a correctement fait la distinction entre l'ordre juridique religieux, seul compétent pour retirer à un prêtre le mandat pour l'enseignement de la religion et le droit étatique applicable au contrat de travail. En l'espèce, la rupture du contrat par l'employeur fut tenue pour justifiée mais à défaut de s'être conformé aux articles 35 et 37 de la loi du 3 juillet 1978 et d'avoir notifié le motif grave, l'employeur a été condamné à payer l'indemnité de rupture prévue par la loi. Voy. encore : Cass. (1^{re} ch.), 20 octobre 1994, n° C.93.0238.F., *Evêque de Tournai c. N.*, inédit.

demander si le maintien du principe s'accommode du soutien financier accordé par les pouvoirs publics à une poignée de religions à l'exclusion des autres.

L'idée avancée par le Conseil d'État dans l'arrêt commenté, que « certains de ces cultes, professés au sein de la société belge, sont jugés socialement utiles à l'intérêt général par le législateur » est, dans cette formulation, discutable. En quoi la pratique d'une religion est-elle utile à l'intérêt général et, même si cette question doit recevoir une réponse affirmative, selon quels critères le législateur choisit-il les religions qu'il estime devoir soutenir ? On répondra peut-être que l'ampleur numérique du groupe affilié à une religion justifie la sélection opérée par le législateur, mais, pour être minoritaire, une religion mérite-t-elle une moindre protection ? En affirmant le caractère « socialement utile » de certains cultes, on extrait les religions de leur seul domaine constitutionnel, celui des libertés garanties par les articles 19 à 21 de la Constitution. Dans un arrêt récent, la Cour européenne des droits de l'homme a commis une confusion semblable en rattachant la répression du blasphème à la protection de la liberté religieuse par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (7). Loin de soutenir la liberté religieuse, la répression du blasphème et de l'outrage à la religion favorise une religion majoritaire et contredit la liberté d'expression de tous ceux qui n'adhèrent pas à sa doctrine.

En ce qui concerne l'enseignement, il est vrai que l'article 24, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution a entériné le procédé consistant à reconnaître les religions dont l'enseignement est subventionné ou inscrit au programme des écoles publiques. Mais cela laisse intact le problème des choix opérés par le législateur et de la compatibilité des exclusions avec le principe d'égalité de l'article 11 de la Constitution ou de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En outre, dans un *obiter dictum* (B.3.4.) plus considérable qu'il n'y paraîtrait paraître, l'arrêt de la Cour d'arbitrage semble impliquer que le principe de liberté de l'enseignement, pour ne point demeurer « purement théorique » ouvrirait au profit des « pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la Communauté » un droit à obtenir des subventions à charge de celle-ci.

En Belgique pareille exigence paraît elle-même inscrite dans l'article 24 de la Constitution et la Cour d'arbitrage dans sa jurisprudence antérieure a implicitement reconnu un rang quasi constitutionnel aux équilibres insti-

(7) Cour eur. D.H., 20 septembre 1994, Affaire *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, Publications de la Cour, Série A, vol. 295-A, § 55.

tués par le pacte scolaire (8). Sans doute le même passage ajoute-t-il qu'il appartient à la Communauté de « lier les subventions à des exigences tenant à l'intérêt général ». Mais il est à tout le moins douteux que pareilles exigences puissent être discriminatoires à l'égard des religions minoritaires non reconnues. Si l'on ne peut exiger de la Communauté qu'elle organise ou subventionne l'enseignement de toute les religions, encore peut-on imaginer diverses améliorations au système actuel.

Dans les écoles de la Communauté, les élèves auraient le choix entre l'enseignement de la morale laïque ou celui d'une des religions reconnues et l'inscription aux cours d'une autre religion faits en dehors de l'école (9). Un régime analogue pourrait être appliqué aux autres établissements d'enseignement officiel et aux écoles subventionnées non confessionnelles. Quant aux écoles privées organisées par une confession non reconnue, elles devraient, si elles satisfaisaient aux autres conditions requises pour être subventionnées, obtenir que l'enseignement de leur religion fût également financé par la Communauté : tel était l'objet de la revendication soumise à la Cour d'arbitrage et le principe de la liberté religieuse combiné avec le droit à l'instruction et le droit à obtenir des subventions aurait pu justifier une solution moins rigide que celle qui a été retenue par la juridiction constitutionnelle : il aurait suffi de constater que l'article 4, paragraphe 3, du décret établissait une discrimination injustifiée entre les religions, ce qui

(8) Arrêt n° 38/91 du 5 décembre 1991 (B.3.7. et 3.8.) *Recueil*, p. 403, pp. 414-415 ; arrêt n° 26/92, 2 avril 1992 (3.B.3 et 3.B.4), *Recueil*, p. 267, pp. 279-280 ; arrêt n° 27/92, 2 avril 1992 (4.B.2 et 6.B.2), *Recueil*, p. 283, pp. 298-299 ; arrêt n° 32/93, 22 avril 1993 (B. II), *Recueil*, p. 333, pp. 347-348. Les quatre arrêts sont relatifs à l'égalité entre le réseau officiel et les réseaux subventionnés. Ils admettent que certaines différences objectives autorisent une rupture du principe d'égalité. L'arrêt du 4 mars 1993 semble étendre une évaluation analogue à la discrimination manifestement opérée entre les religions reconnues et celles qui ne le sont pas. Les termes dans lesquels les deux premiers arrêts précités affirment que le législateur décréte « peut s'inspirer des mesures par lesquelles, avant la révision simultanée des articles 59bis et 17 de la Constitution, le législateur avait assuré la paix scolaire » (arrêt n° 38/91, B.3.8) peuvent être rapprochés de la référence à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que contient la jurisprudence anglaise : selon la tradition dualiste en vigueur au Royaume-Uni, les dispositions de la Convention n'y sont pas, comme telles, directement applicables, mais les juges s'en inspirent, notamment pour interpréter une loi ambiguë ou pour le développement de la *common law*. Sur ce point, voy. les recherches de N. BRATZA, commentées par Christopher McCREDEN et Gerald CHAMBER, dans : *Individual Rights and the Law in Britain* (sous la direction des mêmes auteurs, Oxford, Clarendon Press, 1994), pp. 573-579.

(9) Comp. les deux arrêts prononcés le même jour par la IV^e chambre du Conseil d'Etat (10 juillet 1990, n° 35442, *Vermeersch*, et n° 35441, *Sluys*), la haute juridiction administrative ayant accepté dans le premier arrêt mais non dans le second que les parents d'un élève, Témoins de Jéhovah, pouvaient obtenir la dispense du cours de morale non confessionnelle ainsi que des cours de religion disponibles dont aucun n'était compatible avec les convictions des intéressés. Plutôt que de vérifier, comme le fait le Conseil d'Etat, le degré de précision avec lequel les parents ont communiqué leur adhésion à une confession religieuse, il serait plus simple d'admettre que, à défaut d'organiser l'enseignement de toutes les religions, ce qui est évidemment impossible, les établissements d'enseignement officiels autorisent les élèves à suivre, en dehors de l'école, l'enseignement d'une religion « non reconnue ».

conduit à une dernière observation, ayant pour objet la notion de religion reconnue.

8. — L'arrêt de la Cour d'arbitrage (B.I.) affirme que, pour l'application du titre II du décret, il faut entendre par religion l'un des cultes visés à l'article 8 de la loi précitée du 29 mai 1959. Définition qui n'est pas seulement formaliste mais qui réduit la notion à celle de culte « reconnu ». Or, ce qui était demandé à la Cour et relevait de sa compétence était de vérifier si les articles 10 et 11 de la Constitution interdisent des discriminations entre les religions. Sans doute revient-il au législateur de reconnaître un culte avant d'y accorder une subvention, parce que certaines religions ou des pratiques qui se présentent comme telles peuvent être jugées dangereuses ou nocives. En revanche, l'article 24, paragraphe 4, de la Constitution n'impose pas au législateur d'enfermer l'octroi des subventions en des limites rigides, dues à une tradition largement périmée en raison du pluralisme nouveau qui caractérise aujourd'hui la pratique religieuse ou les variétés diverses de son rejet. Nouvelles aussi, d'une part, l'affirmation réitérée de la liberté religieuse, celle du droit à l'instruction (10) et de la protection contre les discriminations ne satisfaisant pas au test de l'objectivité et, de l'autre, l'institution de juridictions constitutionnelles habilitées à soumettre à ces différentes exigences les critères archaïques du législateur.

9. — L'arrêt du Conseil d'État reproduit ci-dessus a pour objet un problème connexe mais différent. Le libellé de l'article 181, paragraphe 1^{er}, de la Constitution (ancien article 117) se réfère explicitement au pluralisme religieux : « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat ... ». Le paragraphe 2, qui ne date que d'une révision constitutionnelle du 5 mai 1993, a étendu aux « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » l'aide financière prévue à l'origine pour « les » cultes. Ainsi, il appartient au législateur de l'Etat fédéral de reconnaître les cultes et les organisations laïques afin que le traitement et pensions des ministres des premiers et des délégués des secondes soient à la charge de l'Etat. L'assimilation de celles-ci à ceux-là exprime nettement la volonté du constituant d'éviter toute discrimination entre les uns et les autres mais aussi à l'intérieur des différents cultes. Le pouvoir du législateur ou du Roi habilité à cette fin par la loi n'est pas sans limite. L'exécution donnée à l'article 181

(10) Garanti par l'article 2 du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'Etat ne peut se décharger sur des écoles privées de son propre devoir, corrélatif au droit à l'instruction, sans veiller à ce que les dispositions pertinentes de la Convention y soient respectées : Cour eur. D.H., 23 mars 1993, Affaire *Costello Roberts c. Royaume-Uni*, *Publications de la Cour*, Série A, vol. 247-C.

doit respecter les articles 10 et 11 de la Constitution et est soumise au contrôle de la Cour d'arbitrage.

La motivation de l'arrêt du Conseil d'État fait apparaître que la désignation de l'autorité habilitée par le Roi pour reconnaître les cultes relevant de la mouvance de la religion orthodoxe a fait l'objet autrefois d'une négociation entre les représentants des confessions intéressées. Rien ne justifie la pétrification de la situation ainsi née et l'argument du Conseil d'État est très faible si on l'oppose à une communauté qui se prétend orthodoxe et n'a pas participé à l'élaboration du texte réglementaire. Non seulement les religions pratiquées en Belgique se sont diversifiées mais le nombre de leurs adhérents est en constante mutation. On pourrait préférer un autre système, tel qu'il est notamment pratiqué en Allemagne, autorisant les Églises à percevoir un impôt (*Kirchensteuer*) sur leurs membres (11). A défaut d'une modification aussi radicale, il devrait être possible d'améliorer les règles de répartition des subventions étatiques entre les diverses confessions religieuses et les organisations humanistes, le système actuel étant archaïque, irrationnel et, ce qui est plus sérieux, incompatible avec le principe d'égalité. Il y a là matière à réflexion pour les législateurs compétents mais les juridictions ayant reçu la mission de contrôler la constitutionnalité de la loi, du décret et des arrêtés de l'exécutif ou leur conformité à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pourraient exercer ce pouvoir avec plus de hardiesse.

(11) L'article 140 de la Loi fondamentale allemande a maintenu en vigueur les articles 136, 137, 138, 139 et 141 de la Constitution allemande du 11 août 1919 (dite Constitution de Weimar). C'est l'article 137 de la Constitution de Weimar qui prévoit le droit des Églises à la perception d'un impôt. Dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel fédéral, voy. notamment : *BVerfG*, 19 décembre 1965, *BVerfGE*, 19, 206 ; 31 mars 1971, *BVerfGE*, 30, 415. Dans la doctrine : *Grundgesetz-Kommentar, herausgegeben von Dr. Ingo von Münch* (2. Aufl. C-H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1983), Art. 140, 2.22 Art. 137 WRV, 15-36.