

Numéro du rôle : 2691
Arrêt n° 173/2004 du 3 novembre 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 26, 4°, 27, 35 et 59 de la loi du 21 juin 2002 « relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues », introduit par la province de Namur.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 avril 2003 et parvenue au greffe le 18 avril 2003, la province de Namur, dont les bureaux sont établis à 5000 Namur, place Saint-Aubain 2, a introduit un recours en annulation des articles 26, 4°, 27, 35 et 59 de la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues (publiée au *Moniteur belge* du 22 octobre 2002).

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement wallon;
- l'a.s.b.l. Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, campus de la Plaine (ULB CP 236), avenue Arnaud Fraiteur.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse; l'a.s.b.l. Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique et le Conseil des ministres ont également introduit chacun un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 22 septembre 2004 :

- ont comparu :
 - . Me M. Kaiser *loco* Me M. Nihoul, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . Me M. Snoeck, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique;
 - . Me J. Bourtembourg *loco* Me F. Gosselin, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me K. Driesen *loco* Me P. Hofströssler et Me O. Vanhulst, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

La requête en annulation

A.1.1. La requérante, qui est une province, estime justifier de l'intérêt à agir en annulation contre les dispositions entreprises, qui auront sur elle des répercussions budgétaires directes et qui seront susceptibles de faire peser de nouvelles charges sur elle, sans d'ailleurs lui permettre de bénéficier de quelconques ressources compensatoires.

Rappelant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la requérante a, en sa qualité de province, intérêt à invoquer le respect tant des règles répartitrices de compétences que du principe d'égalité et de non-discrimination, éventuellement combiné avec les règles et principes concernant l'autonomie locale et particulièrement l'attribution aux provinces, par la Constitution, de toutes les matières d'intérêt provincial.

A.1.2. Le Conseil des ministres estime le recours irrecevable à défaut d'intérêt en ce que le préjudice financier allégué par la partie requérante est fondé sur une hypothèse non démontrée et procède en tout état de cause d'une analyse erronée de la loi.

En effet, il résulte des termes de la loi que l'intervention financière de la province n'est prévue qu'en cas d'insuffisance des revenus de l'établissement et est par conséquent hypothétique et subsidiaire.

En outre, cette intervention financière est la même que celle qui incombe aux provinces pour le financement des cultes catholique, islamique et orthodoxe, lorsque ceux-ci sont confrontés à des ressources insuffisantes, la loi entreprise tendant uniquement à garantir à la communauté non confessionnelle des avantages similaires ou comparables à ceux octroyés aux cultes.

A.1.3. La partie requérante répond que le seul risque, évident en vertu de la portée des dispositions attaquées, que des charges financières non négligeables soient concrètement, à un moment donné de l'application de la loi, portées par la requérante, suffit à rendre non hypothétique le préjudice qu'elle invoque à l'appui de son intérêt. Or, le Conseil des ministres n'a démontré ni que les ressources des établissements à financer seraient suffisantes ni que les charges à supporter par les provinces seraient de très minime importance.

Enfin, l'argument fondé sur le parallélisme avec le système d'intervention des provinces dans le financement de certains cultes renforce le fait que les dépenses réelles des établissements laïques devront être supportées par les provinces, comme c'est le cas pour les cultes concernés, avec les risques pour l'équilibre des budgets provinciaux de ces charges cumulées.

A.1.4. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime que l'arrêt n° 31/91 de la Cour d'arbitrage cité par la partie requérante concernait une charge financière qui était effectivement imposée aux provinces, ce qui n'est pas le cas en ce qui concerne les dispositions entreprises.

Le mémoire en intervention du Conseil central laïque

A.2. Le Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique (« Conseil central laïque ») a introduit un mémoire en intervention. Il résulte clairement tant de l'objet social de ses statuts

que du rôle qui lui a été conféré par la loi entreprise qu'il existe un lien suffisant entre, d'une part, le Conseil central laïque et ses missions et, d'autre part, les dispositions entreprises.

Quant au fond

Le premier moyen

A.3.1. Un premier moyen est pris de la violation combinée des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions que sont les articles 39 et 143, § 2, de la Constitution et 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

En fixant un certain nombre de charges financières qui devront être supportées par les provinces si les revenus propres des établissements d'assistance morale du Conseil central laïque sont insuffisants, le législateur fédéral empiète sur la compétence de régler le financement général des provinces, qui appartient, depuis la modification de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 13 juillet 2001, aux régions.

Si l'autorité fédérale peut organiser le financement des missions à remplir par les provinces dans les matières qui se rapportent à un domaine qui relève de sa compétence, cette compétence doit cependant être interprétée plus strictement eu égard à la compétence de principe des régions relativement aux pouvoirs subordonnés. L'article 143 de la Constitution, auquel on a voulu donner un contenu référentiel réel, offre à cet égard « une grille de lecture importante de la manière dont les composantes de l'Etat fédéral exercent leurs compétences ».

Or, il résulte des travaux préparatoires des dispositions entreprises que l'intervention financière des provinces, loin d'être subsidiaire, constituera l'essentiel des revenus de l'établissement public. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs laissé entendre que la Région de Bruxelles-Capitale qui, contrairement aux provinces, n'y est pas juridiquement contrainte, pourrait refuser de prendre en charge le déficit des établissements sis sur son territoire.

Cette intervention financière dont le montant n'est ni déterminé dans la loi ni déterminable *a priori*, et qui pourrait être très importante vu les postes coûteux qu'elle couvre, est susceptible de faire peser sur le budget des provinces une charge à ce point considérable qu'en l'imposant, l'autorité fédérale sort de l'exercice loyal de ses compétences en adoptant les dispositions entreprises qui risquent de déséquilibrer le budget des provinces et de mettre en difficulté l'exercice par les régions de leur compétence générale relative au financement des provinces.

A.3.2. Le Conseil des ministres rappelle que la compétence de principe des régions en ce qui concerne le financement des missions des provinces connaît une exception lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale.

Si les régions sont, en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 6°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, après sa modification par la loi spéciale du 13 juillet 2001, compétentes en ce qui concerne les cultes, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes, l'Etat fédéral est compétent, sur la base des compétences résiduelles qui lui reviennent en vertu de l'article 35 de la Constitution, en ce qui concerne la reconnaissance de la laïcité.

Il n'y a dès lors pas eu de violation des règles répartitrices de compétences, comme l'admet d'ailleurs implicitement la partie requérante par son invocation du principe de loyauté fédérale contenu dans l'article 143 de la Constitution.

En outre, les dispositions entreprises ne sont pas conçues de manière telle qu'il serait impraticable pour les régions de mener une politique efficace dans les matières qui relèvent de leur compétence, puisque le cadre légal créé par la loi entreprise ne fait que transposer celui qui existe pour les cultes et que la loi entreprise attribue aux provinces des compétences d'avis quant aux décisions des établissements ayant une incidence financière.

Enfin, contrairement à ce que la partie requérante avance, le Conseil d'Etat s'est limité dans son avis à attirer l'attention sur l'absence de tutelle sur la Région de Bruxelles-Capitale pour les matières provinciales qui lui ont été confiées par l'autorité fédérale et l'utilité de conclure un accord de coopération avec l'autorité fédérale en la matière.

A.3.3. Dans son mémoire en intervention, le Conseil central laïque estime que le législateur fédéral est seul compétent pour la reconnaissance de la laïcité et que la régionalisation des institutions provinciales n'a pas pour effet de remettre en cause cette compétence, comme en témoignent les travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001 et l'invocation par la partie requérante de l'article 143 de la Constitution, règle qui s'applique dans l'exercice d'une compétence. Puisque le législateur était seul compétent en la matière, il n'a pas empiété sur la compétence de principe des régions relativement au financement des missions des provinces.

La partie requérante n'a pas démontré en quoi les dispositions entreprises, qui limitent l'intervention financière des provinces aux seules dépenses obligatoires des établissements concernés, violeraient le principe de loyauté fédérale ou seraient disproportionnées.

Enfin, l'observation du Conseil d'Etat vantée par la partie requérante à l'appui de son premier moyen est limitée à l'absence de province pour les dix-neuf communes de Bruxelles et à l'exercice par la Région de Bruxelles-Capitale des compétences provinciales. Elle ne concerne par contre aucunement un prétendu caractère disproportionné de l'intervention du législateur fédéral.

A.3.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante estime qu'elle ne se contredit pas en invoquant la violation des règles répartitrices de compétences, d'une part, et la violation de l'article 143 de la Constitution, d'autre part : c'est de la lecture combinée de ces dispositions qu'il apparaît que, même dans l'exercice de sa compétence, le législateur fédéral ne dispose pas d'une marge de manœuvre complète et sans limitation quant à l'impact sur les finances provinciales, sauf à violer les compétences régionales qui découlent des dispositions visées au moyen.

En transférant aux régions la compétence de principe sur les pouvoirs locaux, la loi spéciale du 13 juillet 2001 doit conduire à une interprétation bien plus restrictive de l'étendue de la compétence dont pourrait se prévaloir l'autorité fédérale sur la base de l'article 6, § 1er, VIII, 10°, *in fine*, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne le parallélisme avec le financement des cultes reconnus, la partie requérante précise qu'elle ne remet pas en cause ces dispositions, mais qu'une comparaison n'est pas pertinente puisque, d'une part, l'essentiel du financement du culte catholique repose sur les communes et non sur les provinces et que, d'autre part, le financement des cultes est virtuellement moins important eu égard aux modes de financement propres dont ils peuvent bénéficier : en cumulant de nouvelles charges au système de financement des cultes existants, le législateur fédéral rompt l'équilibre que doit induire l'article 143 de la Constitution.

Enfin, la partie requérante ne conteste pas que l'avis du Conseil d'Etat a une portée essentiellement institutionnelle, mais s'il a évoqué la possibilité d'un refus de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre en charge le déficit des établissements sis sur son territoire, cela prouve à tout le moins que la charge financière n'apparaît pas comme insignifiante.

A.3.5. Dans son mémoire en réplique, le Conseil central laïque souligne qu'à chaque stade des processus administratifs ou budgétaires aux termes desquels les finances provinciales peuvent être affectées, le gouverneur, la députation permanente ou le conseil provincial sont informés, voire consultés : les dépenses qui pourraient obérer les finances provinciales sont donc dépourvues de tout caractère aléatoire ou impromptu. Enfin, les provinces ne sont appelées à intervenir financièrement qu'en cas de déficit des dépenses obligatoires limitativement énumérées par la loi entreprise : loin de violer la loyauté fédérale, le législateur fédéral a fait un usage très modéré de l'institution provinciale.

A.3.6. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres se réfère à son mémoire et, pour le surplus, estime que, contrairement à ce que la partie requérante soutient, les charges que les provinces doivent assumer pour le financement des cultes reconnus ne sont pas davantage déterminées et déterminables *a priori* et ne sont

pas virtuellement moins importantes que celles à assumer pour les communautés philosophiques non confessionnelles.

Le deuxième moyen

A.4.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 41 et 162 de la Constitution et l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ces dispositions étant interprétées à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, spécialement ses articles 2, 3, 4 et 9.

A.4.2. Dans une première branche du moyen, fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante allègue que les dispositions entreprises ont pour effet de faire peser sur certaines provinces, sans aucun critère objectif ni raisonnable, des charges qui s'avèrent beaucoup plus importantes que sur d'autres.

En effet, chaque établissement provincial d'assistance morale du Conseil central laïque doit prendre en charge « la gestion des intérêts matériels et financiers » non seulement de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue, mais aussi des services d'assistance morale reconnus par le Roi, sans qu'il soit tenu compte d'un critère de répartition préalable entre provinces, et dont le nombre et l'importance peuvent dès lors varier considérablement d'une province à l'autre.

Certaines provinces - comme la requérante - sont donc placées, sans justification raisonnable, dans une situation discriminatoire en termes de poids financier imposé par les normes entreprises, par rapport à d'autres provinces dont le nombre de services d'assistance morale reconnus est limité.

A.4.3. Dans une deuxième branche du moyen, fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les autres dispositions visées au moyen, la partie requérante estime que les dispositions entreprises réduisent, de manière discriminatoire, la portée de l'autonomie locale dont doivent jouir toutes les provinces.

En attribuant à chacune des provinces les compétences d'intérêt provincial, les articles 41, alinéa 1er, et 162 de la Constitution établissent un principe d'autonomie provinciale, dont la portée doit être appréhendée à la lumière de la définition de l'« autonomie locale », contenue dans la Charte européenne de l'autonomie locale, et qui revêt une dimension de « protection juridique », à faire valoir également devant la Cour d'arbitrage.

En faisant peser aléatoirement sur certaines provinces des charges beaucoup plus élevées que sur d'autres, les dispositions entreprises réduisent substantiellement la possibilité pour les provinces de mettre en œuvre les politiques qu'elles doivent développer concernant les intérêts provinciaux qui leur sont confiés par la Constitution, sans leur donner, en contrepartie, aucune autre participation quelconque à la mise en œuvre normative ou exécutive de la matière concernée.

A.5.1. Le Conseil des ministres considère, à titre principal, que le moyen est irrecevable : la Cour d'arbitrage s'estime en effet incompétente pour connaître d'un moyen pris de l'application discriminatoire d'une loi et le nombre des établissements d'assistance morale dont le financement pourrait incomber à la province, loin d'être indéfini, est prévu dans la loi.

En outre, la Cour d'arbitrage n'est pas compétente pour connaître d'un recours basé sur des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, dépourvues de force de loi dans l'ordre juridique belge, comme l'admet la partie requérante.

A.5.2. A titre subsidiaire, si le moyen est jugé recevable, le Conseil des ministres estime, en ce qui concerne la première branche du moyen, que les provinces sont toutes sujettes à la même réglementation, qui vise à allouer à la communauté philosophique non confessionnelle les mêmes avantages qu'aux cultes en imposant aux provinces la même obligation d'intervention financière subsidiaire et que, partant, aucune violation

du principe d'égalité ne peut être retenue. En outre, les provinces sont également tenues de pourvoir au logement des évêques, imams et ministres du culte orthodoxe, obligation qui n'est pas imposée aux provinces par la loi entreprise.

A.5.3. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres estime que l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne trouve pas à s'appliquer puisque la reconnaissance des communautés philosophiques non confessionnelles ne relève pas de l'intérêt provincial, mais bien de l'intérêt fédéral, vu que c'est le législateur fédéral qui est compétent en cette matière.

En outre, si la Cour s'estime compétente pour contrôler le moyen pris de la prétendue violation de la Charte européenne de l'autonomie locale, ce grief ne peut être admis, puisque, d'une part, les parties ne démontrent nullement en quoi les dispositions entreprises porteraient atteinte au principe de l'autonomie locale et que, d'autre part, les provinces ont été consultées lors de la préparation d'un projet de loi antérieur qui leur confiait un rôle identique à celui imparté dans la loi entreprise; enfin, les provinces participent effectivement et activement, par divers avis, à la mise en œuvre de la législation attaquée.

A.6. Dans son mémoire en intervention, le Conseil central laïque estime que les dispositions entreprises n'ont pas pour effet de priver certaines provinces de leur compétence effective en matière d'intérêt provincial et que toute référence à la Charte européenne de l'autonomie locale, non encore ratifiée par la Belgique, est dépourvue de pertinence et doit être écartée car elle ne constitue pas une norme dont la Cour d'arbitrage est chargée d'assurer le respect.

La reconnaissance par arrêté royal du 4 avril 2003 des services provinciaux et locaux d'assistance morale du Conseil central laïque ne démontre pas, loin de là, que la partie requérante serait traitée de manière discriminatoire par rapport à d'autres provinces, puisque seuls deux services ont été reconnus dans la province de Namur.

En outre, à la supposer établie, cette différence de traitement serait justifiée au regard de l'objectif poursuivi, d'importance capitale, d'instaurer un parallélisme entre les cultes reconnus et la laïcité et présenterait un caractère proportionné à la charge - limitée aux seules dépenses obligatoires et uniquement en cas d'insuffisance des revenus - imposée aux provinces. Enfin, les provinces ont été consultées lors de l'élaboration d'un projet de loi contenant des dispositions similaires aux dispositions entreprises, et seront associées, par des avis et une forme de droit de regard, à la mise en œuvre de la législation entreprise.

A.7. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante renvoie à sa réfutation relative à la recevabilité du recours et, pour le surplus, précise qu'elle se borne à invoquer les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale comme des lignes de conduite pour appréhender la portée de l'autonomie locale.

Le Conseil central laïque se fonde sur l'arrêté royal d'application pour conclure à l'absence de différence de traitement dans la loi attaquée entre la requérante et les autres provinces. Or, la partie requérante rappelle la jurisprudence de la Cour d'arbitrage selon laquelle une norme d'exécution, qui peut être modifiée du jour au lendemain, ne peut avoir pour effet de supprimer la différence de traitement discriminatoire que contiennent potentiellement les dispositions législatives entreprises.

En ce qui concerne l'objectif poursuivi par la loi entreprise, la partie requérante rappelle qu'elle n'attaque pas l'ensemble de la loi, mais seulement certaines de ses dispositions et que le parallélisme avec le financement des cultes reconnus ne suffit pas à rendre légitime la différence de traitement entre provinces en ce qui concerne le financement des communautés philosophiques non confessionnelles, mais que c'est au contraire l'effet cumulé de ces charges qui risque d'affecter les finances provinciales. Enfin, l'argument de proportionnalité des dispositions entreprises n'est étayé par aucun élément chiffré. Il en résulte donc une différence de traitement entre provinces, d'une part, et entre les provinces et les autres collectivités publiques, d'autre part.

A.8. Dans son mémoire en réplique, le Conseil central laïque réplique que si la discrimination alléguée existe, elle ne trouve sa source ni directement ni indirectement dans les dispositions entreprises mais dans les

arrêtés royaux d'exécution, qui, contrairement à ce que soutient la partie requérante, ne pourraient être modifiés du jour au lendemain, mais seulement après avis de la députation permanente.

Ensuite, c'est à la partie requérante de démontrer que les moyens sont disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi et non aux autres parties de démontrer l'inverse.

Enfin, en ce qui concerne une éventuelle discrimination entre les provinces et les autres collectivités publiques, la partie requérante n'indique ni quelles sont ces collectivités, ni en quoi il existerait une différence de traitement.

A.9. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres estime que la partie requérante n'a pas répondu au grief relatif à l'irrecevabilité du deuxième moyen, dont la portée se distingue de l'exception d'irrecevabilité du recours pour défaut d'intérêt.

En ce qui concerne les charges financières très importantes auxquelles la partie requérante serait soumise, le Conseil des ministres estime que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une situation de fait et qu'il a démontré la légitimité du but poursuivi et la proportionnalité entre les moyens et le but visé. Enfin, les provinces disposeront de larges compétences quant à la mise en œuvre de la loi et quant à son exécution.

- B -

Quant aux dispositions entreprises

B.1.1. L'article 26, 4°, de la loi du 21 juin 2002 « relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues » (ci-après : la loi du 21 juin 2002) dispose :

« Les revenus de l'établissement sont formés :

[...]

4° de l'intervention de la province concernée ou de la Région de Bruxelles-Capitale destinée au paiement des charges, visées à l'article 27, de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus. »

B.1.2. L'article 27 de la même loi dispose :

« Les charges auxquelles l'établissement est tenu de faire face sont :

1° la rémunération du personnel d'entretien, du comptable et des autres membres du personnel attachés à l'établissement selon les besoins nécessaires à l'assistance morale et les frais y afférents;

2° les frais nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, c'est-à-dire les frais d'immeubles et parties d'immeubles, affectés à l'exercice public de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle et les frais inhérents à l'organisation et à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle;

3° le remboursement des emprunts contractés par l'établissement afin d'acquérir ou rénover des biens immobiliers nécessaires à l'exercice public de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. »

B.1.3. L'article 35 de la même loi dispose :

« L'intervention de la province ou de la Région de Bruxelles-Capitale est liquidée dans le courant du mois qui suit l'approbation du budget par le Ministère de la Justice.

Si le budget n'est pas approuvé ou si le délai prévu pour l'approbation de celui-ci est dépassé, le paiement intervient en douzièmes provisoires à partir du mois de janvier de l'exercice budgétaire sur la base du budget approuvé pour l'année précédente. »

B.1.4. L'article 59 de la même loi dispose :

« L'article 69 de la Loi provinciale est complété par l'alinéa suivant :

‘ 22° les dépenses relatives aux établissements de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, telles que reprises à l'article 27 de la loi du 21 juin 2002. ’ »

Quant à la recevabilité

B.2.1. Les dispositions entreprises mettent à charge des provinces une partie du financement des établissements d'assistance morale du Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique (ci-après dénommé : Conseil central laïque), lorsque les revenus de ces établissements sont insuffisants.

B.2.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de la partie requérante, la province de Namur, en ce que le préjudice financier allégué ne serait qu'hypothétique, puisqu'en vertu des termes de la loi, l'intervention des provinces n'est prévue qu'en cas d'insuffisance des revenus de l'établissement et est, par conséquent, hypothétique et subsidiaire.

B.2.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.4. Puisque les dispositions attaquées ont pour objet de faire supporter une charge financière par les provinces, même si cette intervention n'est prévue qu'en cas d'insuffisance des revenus des établissements d'assistance morale, la province de Namur a intérêt à agir devant la Cour en annulation de ces dispositions, puisque sa situation financière est susceptible d'être directement et défavorablement affectée par les normes attaquées.

B.2.5. L'exception est rejetée.

Quant au fond

Le premier moyen

B.3. Un premier moyen est pris de la violation combinée des règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale et les régions que sont les articles 39 et 143, § 2, de la Constitution et 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés.

La partie requérante estime qu'en fixant une intervention financière des provinces en cas d'insuffisance des revenus propres des établissements d'assistance morale du Conseil central laïque, le législateur fédéral impose aux provinces une charge dont le montant n'est ni déterminé dans la loi ni déterminable *a priori*, et qui pourrait être très importante. Cette intervention financière est susceptible de faire peser sur le budget des provinces une charge à ce point considérable qu'en l'imposant, l'autorité fédérale sort de l'exercice loyal de ses compétences en adoptant les dispositions entreprises, qui risquent de déséquilibrer le budget

des provinces et de mettre en difficulté l'exercice par les régions de leur compétence générale relative au financement des provinces.

B.4.1. En vertu de l'article 6, § 1er, VIII, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle qu'elle a été modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, les régions sont compétentes pour régler le financement des missions à remplir par les provinces dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, « sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés ».

B.4.2. La loi entreprise vise à mettre en œuvre l'article 181, § 2, de la Constitution, adopté en 1993, qui tendait à instaurer un parallélisme dans le financement étatique de la morale non confessionnelle reconnue et des cultes reconnus, en mettant à charge du budget de l'Etat les pensions et traitements des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles.

B.4.3. En l'absence de toute délégation de compétence aux communautés ou aux régions, la reconnaissance et l'organisation des organisations philosophiques non confessionnelles relèvent de la compétence de l'Etat fédéral.

Le législateur fédéral pouvait donc imposer aux provinces une intervention subsidiaire dans le financement des établissements d'assistance morale, en cas d'insuffisance de leurs ressources.

B.4.4. La Cour doit toutefois examiner si l'Etat fédéral a respecté le principe de proportionnalité dans l'exercice de sa compétence et n'a pas porté atteinte de façon excessive aux compétences attribuées aux régions en matière de pouvoirs locaux, notamment en rendant l'exercice de celles-ci impossible ou exagérément difficile.

B.5.1. La loi du 21 juin 2002 entreprise a pour objet de permettre la mise en œuvre de l'article 181, § 2, de la Constitution, d'une part, en reconnaissant le Conseil central laïque, et,

d'autre part, en organisant les établissements d'assistance morale du Conseil central laïque sur la base territoriale des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

L'article 4 de la loi du 21 juin 2002 prévoit ainsi que le Roi, sur proposition du Conseil central laïque, reconnaît une communauté philosophique non confessionnelle par province et deux communautés philosophiques non confessionnelles pour l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. En outre, sur proposition du Conseil central laïque et de l'établissement concerné, le Roi reconnaît, après avis de la députation permanente du conseil provincial concerné ou du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, les services d'assistance morale du territoire concerné. En vertu de l'article 5 de la loi du 21 juin 2002, les établissements d'assistance morale, établissements de droit public dotés de la personnalité juridique, sont chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue et des services d'assistance morale reconnus qui se situent sur le territoire concerné.

B.5.2. Dès lors que la loi entreprise optait pour une structuration provinciale de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, le législateur fédéral pouvait estimer nécessaire de déterminer les obligations des provinces à l'égard des établissements d'assistance morale, notamment l'obligation de couvrir le déficit éventuel de ces établissements.

Cette intervention obligatoire de la province s'inspire de l'article 92, 1°, du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'églises, et ne vise que le déficit pour les dépenses ordinaires de l'établissement concerné (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1556/001, p. 20), à savoir les charges énumérées de manière limitative à l'article 27 de la loi du 21 juin 2002.

Cette charge n'apparaît pas excessive, d'autant plus que la loi entreprise prévoit, compte tenu des implications budgétaires, différentes garanties pour les provinces et l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale : le budget et les comptes sont transmis, avec pièces justificatives, au gouverneur de province ou au gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (articles 32 et 38), l'avis préalable du conseil provincial ou du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale est requis pour l'approbation par le ministre de la Justice

du budget (articles 33 et 34) et des comptes (articles 39 et 40) de l'établissement d'assistance morale, le budget et les comptes de l'établissement sont arrêtés définitivement par le Conseil central laïque (articles 33 et 39) et, en cas de réclamation, des recours sont ouverts auprès du ministre de la Justice (articles 36 et 41).

B.6. Compte tenu de ces éléments, il n'apparaît pas qu'en imposant une intervention obligatoire des provinces en cas de déficit des établissements d'assistance morale, l'Etat fédéral ait exercé sa compétence de manière disproportionnée.

Le moyen n'est pas fondé.

Le deuxième moyen

B.7.1. Un deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec les articles 41 et 162 de la Constitution et l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ces dispositions étant interprétées à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985, spécialement ses articles 2, 3, 4 et 9.

B.7.2. Dans une première branche du moyen, fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution, la partie requérante allègue que les dispositions entreprises placent certaines provinces dans une situation discriminatoire en termes de poids financier par rapport à d'autres provinces, car elles font peser sur certaines provinces, sans aucun critère objectif ni raisonnable, des charges qui s'avèrent beaucoup plus importantes que pour d'autres.

En effet, chaque établissement provincial d'assistance morale du Conseil central laïque doit prendre en charge « la gestion des intérêts matériels et financiers » non seulement de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue, mais aussi des services d'assistance morale reconnus par le Roi, sans qu'il soit tenu compte d'un critère de répartition préalable entre provinces, et dont le nombre et l'importance peuvent dès lors varier considérablement d'une province à l'autre.

B.7.3. Dans une deuxième branche du moyen, fondée sur les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les autres dispositions visées au moyen, la partie requérante estime qu'en faisant peser aléatoirement sur certaines provinces des charges beaucoup plus élevées que sur d'autres, les dispositions entreprises réduisent substantiellement la possibilité pour les provinces de mettre en œuvre les politiques qu'elles doivent développer concernant les intérêts provinciaux qui leur sont confiés par la Constitution, sans leur donner, en contrepartie, aucune autre participation quelconque à la mise en œuvre normative ou exécutive de la matière concernée. Elles réduiraient ainsi, de manière discriminatoire, la portée de l'autonomie dont doivent jouir toutes les provinces, notion dont la portée doit être appréhendée à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.

B.8.1. En vertu de l'article 5 de la loi du 21 juin 2002 entreprise, les établissements d'assistance morale du Conseil central laïque sont chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté philosophique non confessionnelle et des services d'assistance morale de la province reconnus par le Roi. L'arrêté royal du 4 avril 2003 a effectué cette reconnaissance des services provinciaux et locaux d'assistance morale du Conseil central laïque.

B.8.2. S'il est certes exact que l'intervention financière en cas de déficit des revenus de l'établissement provincial concerné peut varier d'une province à l'autre, rien ne permet cependant d'établir que cette variation dépendrait nécessairement du nombre ou de l'importance des services d'assistance morale reconnus par province.

B.8.3. Si l'application future de la législation entreprise révèle une charge financière effectivement différente d'une province à l'autre, cette différence résultera d'une variation dans le différentiel des revenus et des charges entre les établissements d'assistance morale des provinces concernées et sera susceptible d'évoluer et de varier d'une année à l'autre. Cette éventuelle différence de traitement entre provinces ne trouve donc pas sa source dans les dispositions législatives attaquées, dont l'objet est de faire supporter une partie du financement des établissements d'assistance morale du Conseil central laïque de manière

uniforme par toutes les provinces belges et par l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale; ces dispositions n'établissent donc aucune différence de traitement entre les provinces.

B.9.1. La partie requérante invoque en outre une atteinte discriminatoire à l'autonomie locale des provinces, interprétée à la lumière de la Charte européenne de l'autonomie locale.

B.9.2. Sans qu'il soit besoin d'analyser si les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale peuvent être invoquées devant la Cour, il n'apparaît pas que l'intervention financière des provinces, en cas de déficit éventuel des établissements d'assistance morale, soit à ce point considérable ou aléatoire qu'elle empêcherait certaines provinces, en violation du principe d'égalité, d'accomplir les missions qui relèvent de l'intérêt provincial consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution.

B.10. Le moyen, en aucune de ses branches, n'est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 novembre 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior