

Numéros du rôle : 3185 et 3186
Arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 10 et 126 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, introduits par A. Geensen et autres et par M. Roeland.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 2004 et parvenue au greffe le 7 décembre 2004, un recours en annulation de l'article 126 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (publié au *Moniteur belge* du 6 septembre 2004) a été introduit par A. Geensen, demeurant à 2900 Schoten, Fort Baan 11, et M.-C. Jackson, demeurant à 9000 Gand, Koning Leopold II-laan 93.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 décembre 2004 et parvenue au greffe le 7 décembre 2004, un recours en annulation de l'article 10 du décret précité a été introduit par M. Roeland, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Kriekerijstraat 42, G. Allegaert, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Victor Braeckmanlaan 261, O. Reynebeau, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Oscar Colbrandtstraat 93, J. Raes, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Jos Verdegemstraat 86, H. De Vos, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Joannes Hartmannlaan 19, et L. Raes, demeurant à 9040 Sint-Amandsberg, Klinkkouterstraat 71.

Les demandes de suspension des dispositions décrétales précitées, introduites par les mêmes parties requérantes, ont été rejetées par l'arrêt n° 33/2005 du 9 février 2005, publié au *Moniteur belge* du 23 mars 2005.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3185 et 3186 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 14 septembre 2005 :

- ont comparu :
 - . Me P. Aerts, avocat au barreau de Gand, pour les parties requérantes;
 - . Me I. Vanden Bon *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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 -

A.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 3185 et 3186 sont, respectivement, des membres de fabriques d'église de paroisses anglicanes et catholiques romaines.

Elles introduisent un recours en annulation des dispositions respectives du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, en vertu desquelles un membre désigné ou élu du « conseil d'église » est démissionnaire de plein droit dès qu'il atteint l'âge de 75 ans (articles 10 et 126 du décret précité).

Cinq des huit parties requérantes ont dans l'intervalle atteint cette limite d'âge, en sorte qu'à partir du 1er mars 2005, date d'entrée en vigueur du décret, elles ne pouvaient plus être désignées comme membre du « conseil d'église » de leur paroisse ni, *a fortiori*, être élues lors de la première élection après trois ans. Les parties requérantes invoquent trois moyens à l'encontre des dispositions attaquées.

A.2. Le premier moyen est pris de la violation de la liberté des cultes visée aux articles 19 et 21 de la Constitution, en ce que les dispositions entreprises empêchent, sans donner la moindre justification - en dépit de la demande explicite du Conseil d'Etat -, d'une part, les fabriques d'église de faire appel à des personnes qui ont atteint l'âge de 75 ans pour exercer la fonction de membre du « conseil d'église », dont l'exercice est nécessaire au fonctionnement du culte et, d'autre part, les personnes qui ont atteint cet âge de continuer à s'investir, en tant que membre du « conseil d'église », dans l'organisation du culte, si bien que ces dispositions interfèrent dans la libre organisation des cultes.

La liberté de culte va du reste plus loin que la simple pratique religieuse; elle implique également la liberté d'aménager sa propre organisation, et ce non seulement en ce qui concerne les ministres du culte mais également au niveau des organes qui en rendent possible l'organisation matérielle. Bien qu'un certain pouvoir de réglementation soit reconnu au législateur décrétoal, celui-ci ne va pas jusqu'à lui permettre de déterminer lui-même qui s'occupera des aspects matériels du culte.

L'introduction d'une limite d'âge à laquelle il n'est pas possible de déroger n'est pas une mesure pertinente pour réaliser l'objectif d'une gestion efficiente et efficace, parce que ce n'est pas l'âge qui y contribue mais bien d'autres caractéristiques de la personnalité. Les parties requérantes attirent également l'attention à cet égard sur l'organisation des institutions (provinciales) de service moral du Conseil central laïque, dont les membres des conseils d'administration ne sont pas soumis à une limite d'âge. En tout état de cause, il existait des solutions de rechange moins excessives, qui auraient davantage respecté la liberté de culte.

A.3. Le Gouvernement flamand soutient que la « règle de l'âge » appartient au domaine restreint de l'organisation matérielle et financière des cultes reconnus; la règle de l'âge ne concerne donc pas l'essence même du culte. Dans le but, d'une part, d'utiliser efficacement les moyens financiers supplémentaires obtenus grâce aux subventions communales et, d'autre part, d'assurer une gestion rationnelle et la plus efficace possible, le législateur décrétoal peut prévoir une réglementation déterminée et limitée en ce qui concerne les exigences imposées à ceux qui font partie des « conseils d'église » disposant de moyens publics. Le législateur décrétoal peut, sans violer la liberté de culte, attacher des conditions à l'octroi d'une intervention financière au profit des cultes reconnus, notamment dans le domaine de la gestion efficiente et efficace des biens matériels, qui doit se faire de manière transparente et rationnelle.

La limite d'âge est parfaitement raisonnable, car elle est suffisamment élevée par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir favoriser une gestion efficiente et efficace. Une condition d'âge - tant minimale que maximale - constitue un critère objectif qui est souvent imposé en droit pour l'accession à des fonctions ou à des emplois, ce qui n'est aucunement contesté. En droit, il y a toujours lieu de recourir à des critères abstraits, même s'il est possible de mentionner des qualités d'individus ayant pour effet que le fondement du critère abstrait apparaisse contestable.

Selon le Gouvernement flamand, la liberté de culte n'est nullement violée : la foi peut être professée, quel que soit l'âge. De même, la mesure ne met pas en péril le contenu de l'organisation et la participation. Le Gouvernement flamand renvoie du reste à la position du représentant du culte catholique lors des travaux

préparatoires du décret, qui a marqué son accord sur la limite d'âge, en sorte qu'il ne peut être soutenu que la mesure aurait entraîné des difficultés d'organisation.

A.4. Le deuxième moyen est pris de la violation du droit politique d'exercer un mandat dans un organisme public doté de la personnalité juridique, garanti par l'article 8 de la Constitution, en ce que les dispositions critiquées privent les personnes qui ont atteint l'âge de 75 ans du droit - à considérer comme un droit politique - de présenter leur candidature ou de continuer à siéger en tant que membre de l'organe délibérant de cet organisme, à considérer comme une autorité locale administrative. Le fait que l'instauration d'une limite d'âge pourrait contribuer à une gestion efficiente et efficace n'est pas une justification suffisante pour limiter les droits politiques de personnes qui ont atteint l'âge de 75 ans. Ici aussi, il est observé que cette limite d'âge ne s'applique ni aux membres des institutions de service moral du Conseil central laïque ni aux membres des autres institutions de droit public locales.

A.5. Selon le Gouvernement flamand, le second moyen est également dépourvu de fondement, pour les mêmes motifs que ceux cités lors de l'examen du premier moyen. Aucune disposition décrétole n'interdit aux parties requérantes d'exercer des droits politiques; seul le fait d'assumer des responsabilités pour la gestion matérielle et financière est soumis à une réglementation limitée. Il n'est pas arbitraire de prévoir qu'un organe ne peut être constitué de personnes qui auraient certes pu disposer d'une grande expérience, mais dont l'âge pourrait faire obstacle au souci de modernisation et de rationalisation. Il souligne que la limite d'âge a du reste été fixée à un niveau plus élevé que celui prévu dans toutes les autres réglementations.

A.6. Le troisième moyen est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 19 et 21 de la Constitution, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent la liberté des cultes, ainsi qu'avec l'article 8 de la Constitution et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantissent le droit d'exercer des mandats dans des organismes de droit public, en ce que, sans aucune justification raisonnable, les dispositions attaquées créent entre les croyants d'une même paroisse une différence de traitement qui se fonde uniquement sur l'âge. Ce constat vaut *a fortiori* en ce qui concerne l'exercice des libertés et droits fondamentaux énumérés au moyen.

Ici aussi les parties requérantes observent que la finalité de la mesure - la gestion efficace - n'offre pas de justification suffisante. Il est instauré une différence de traitement entre les croyants au sein d'une paroisse qui, sur la base exclusive du critère de l'âge, peuvent ou non être membres du « conseil d'église », alors que ce n'est pas l'âge mais d'autres caractéristiques qui déterminent si quelqu'un est apte à collaborer à une gestion efficace et de qualité. Cette différence basée sur le critère de l'âge n'existe pas non plus dans d'autres législations organiques. Les fabriques des églises se voient privées de la possibilité de faire appel à des administrateurs ayant fait preuve de dévouement, une fois qu'ils ont atteint l'âge de 75 ans. Même si la mesure était pertinente, elle serait encore disproportionnée à l'objectif poursuivi en raison de son caractère absolu. D'autres solutions, comme une composition plus proportionnée des « conseils d'église » sur la base de l'âge des croyants, pourraient tout autant contribuer à la réalisation de cet objectif, sans exclusion de manière absolue de la participation à la gestion une seule catégorie de croyants, ce qui a pour effet de les priver de l'exercice des droits fondamentaux invoqués dans les premier et deuxième moyens.

Les parties requérantes attirent une fois de plus l'attention sur la différence qui existe sur le plan de la condition d'âge, qui ne s'applique pas aux institutions de service moral du Conseil central laïque. Le fait que cette matière soit réglée au niveau fédéral ne dispense pas le législateur décrétole flamand de prévoir une justification raisonnable, absente à l'heure actuelle, pour instaurer une limite d'âge pour les membres des « conseils d'église ».

A.7. En ce qui concerne le troisième moyen, le Gouvernement flamand répète qu'il est prévu une réglementation spécifique qui vise à faire couvrir les déficits par des fonds publics et, dès lors, une réglementation spécifique en faveur d'une gestion efficace dans le cadre de laquelle une limite d'âge est imposée, du reste pour chaque culte reconnu. Une telle réglementation n'est pas imposée pour ce qui concerne l'organisation interne du culte, en sorte que le volontaire âgé de plus de 75 ans peut toujours s'y engager pleinement. Le législateur décrétole est parti de l'hypothèse raisonnable selon laquelle en cas de dépassement d'une limite d'âge fixée de manière fort large, une gestion efficace et moderne devient moins possible.

Le Gouvernement flamand attire par ailleurs l'attention sur l'autonomie dont dispose le législateur fédéral pour régler la question en ce qui concerne le Conseil central laïque, législateur qui, en n'opérant pas une distinction déterminée, ne peut aucunement limiter l'autonomie propre du législateur décentral. Au demeurant, le problème de l'âge maximum se pose davantage pour des organes très anciens que pour des organes nouveaux à créer.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 10 et 126 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.

Les articles 10 et 126 du décret énoncent :

« Un membre désigné ou élu est démissionnaire de plein droit dès qu'il atteint l'âge de 75 ans ».

B.2. A la suite de l'examen de plusieurs amendements en faveur de sa suppression, l'instauration d'une limite d'âge pour les membres des « conseils d'église », qui sont les organes de gestion des fabriques d'église des cultes catholique romain et anglican, a été défendue comme suit :

« Le ministre demande de ne pas accepter les amendements. Il observe que les ministres du culte catholique doivent être pensionnés à l'âge de 75 ans. Les travaux préparatoires ont fait apparaître que ce culte a des difficultés pour assurer la succession de membres respectables et notables du 'conseil d'église'. C'est notamment ce constat qui a entraîné l'inscription dans cet article d'un stimulant au rajeunissement et au renouvellement des 'conseils d'église'. Cela n'a certainement rien à voir avec une pénurie d'autres candidats » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 2100/10, p. 56).

Initialement, on n'avait pas pensé à l'instauration d'une limite d'âge, principalement parce qu'il s'agit de volontaires :

« Il existait toutefois une demande explicite de rationalisation et de modernisation. Ce qui explique qu'il faille rechercher un certain équilibre en matière d'âge dans les fabriques d'église. Il est un fait aujourd'hui que ces administrations sont peuplées d'un grand nombre de personnes âgées qui continuent à y siéger durant leur vie entière. En fin de compte, ce ne sont pas ces personnes-là qui aiment à procéder à des changements, à des modernisations et à des rationalisations. C'est dans ce sens que l'on a jugé acceptable la limite d'âge de 75 ans. De surcroît, les ministres du culte catholique doivent également être pensionnés à l'âge de

75 ans. Un deuxième élément qui a joué un rôle est que plusieurs autres mandats pour lesquels il n'existe pas de limite d'âge peuvent être assumés au sein de la communauté ecclésiastique. La limite d'âge s'applique uniquement à l'administration qui s'occupe de la gestion des possessions matérielles de la fabrique d'église » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 2100/10, p. 57).

Le ministre a fait référence aussi aux nécessaires changements qui s'imposeraient à l'avenir en ce qui concerne la gestion des biens des cultes reconnus :

« Pour arriver à cette nécessaire évolution dans la manière de penser, il faut un renouvellement dans les fabriques d'église. Le ministre peut comprendre la psychologie de ces personnes qui ont longtemps siégé au sein des fabriques d'église et des 'conseils d'église'. Très souvent, ces personnes ne vivent que pour cela. Ce qui signifie qu'elles s'opposent presque par nature aux changements qui doivent se produire dans le cadre des fabriques d'église. Un des moyens de franchir ces étapes vers l'avenir est d'instaurer une limite d'âge. La hiérarchie ecclésiastique est du reste d'accord sur ce point. Le ministre trouve un peu étrange que le Conseil supérieur demande avec insistance des modifications beaucoup plus radicales en ce qui concerne les fabriques d'église, alors que les obstacles au progrès sont dus principalement à des traditions et à l'obstination liées aux situations paroissiales existantes. La limite d'âge est précisément un instrument permettant de progresser » (*ibid.*).

B.3. Le premier moyen, pris de la violation de la liberté de culte, doit être combiné avec la première branche du troisième moyen qui invoque la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, séparément mais aussi lu en corrélation avec d'autres dispositions concernant la liberté de religion. Il y a donc lieu de tenir compte également de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 19 de la Constitution porte :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 21 de la Constitution énonce :

« 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.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu ».

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques porte :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux, de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.4. La liberté de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres.

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la

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

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

B.5. La liberté de religion et la liberté de culte ne s'opposent pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de ces libertés. La volonté du législateur décréteil de créer des institutions de droit public chargées des aspects matériels des cultes reconnus et de la gestion du temporel est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte.

Ceci n'empêche cependant pas qu'une telle mesure doive être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. Bien que l'autorité dispose en l'espèce d'une marge d'appréciation, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est donc requis que les mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elles poursuivent un objectif légitime et qu'elles soient nécessaires dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à « un besoin social impérieux » et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part.

B.6. La mesure décrétole attaquée impose une limite d'âge aux membres des « conseils d'église ». Elle tend donc à assurer un rajeunissement de ces membres, puisque les membres du siège qui ont atteint la limite d'âge doivent être remplacés. La modification de la composition des « conseils d'église » qui en découle permet d'associer éventuellement à l'administration des nouveaux membres qui pourraient contribuer à la rationalisation et à la modernisation visées de la gestion des biens par les fabriques d'église, dont les déficits sont à charge des autorités publiques.

Compte tenu de ce qui précède, il peut être conclu que la mesure n'implique pas une limitation injustifiée de la liberté de religion et de la liberté de culte.

B.7. La mesure doit toutefois aussi être contrôlée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, qui interdisent notamment la discrimination fondée sur l'âge.

B.8. L'imposition d'une limite d'âge aux membres des « conseils d'église » se fonde sur un critère objectif, à savoir l'âge des membres des « conseils d'église ». Cette mesure est pertinente pour assurer l'objectif de rajeunissement poursuivi par le législateur décrétole en vue d'une gestion efficace et rationnelle des biens des communautés religieuses.

Il faut toutefois constater que la mesure entreprise part du présupposé que les personnes qui ont atteint l'âge fixé par le législateur décrétole ne peuvent plus du tout disposer des qualités requises pour assurer une telle gestion. Même si, en dépit de leur âge, elles ne disposaient pas d'un état de services dans les fabriques d'église et si elles étaient associées pour la première fois à l'administration, elles ne seraient pas jugées en état d'assurer une gestion rationnelle et moderne des possessions matérielles de leur communauté religieuse, conformément aux dispositions du décret relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.

L'instauration d'une limite d'âge qui s'applique sans exception exclut toute une catégorie de croyants âgés, toujours plus importante dans la communauté religieuse, de toute cogestion des biens de cette communauté. La mesure est donc disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur décrétole.

B.9. Le moyen pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination est fondé.

B.10. Les autres moyens ne pouvant aboutir à une annulation plus large, ils ne doivent pas être examinés.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 10 et 126 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française 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 5 octobre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts