

SÉNAT DE BELGIQUE.

SÉANCE DU 17 FÉVRIER 1870.

Rapport de la Commission de la Justice, chargée d'examiner le Projet de Loi portant des modifications à la législation du temporel des cultes.

*(Voir le N° 28, session 1864-1865 ; le N° 11 et son annexe, session 1865-1866;
les N°s 17 et 53, session 1869-1870 de la Chambre des Représentants, et
les N° 19 du Sénat.)*

Présents : MM. BARBANSON, le Baron DELLAFAILLE, DOLEZ, le Vicomte ALBÉRIC
DU BUS DE GISIGNIES, DELECOURT, le Comte DE ROBIANO, BERGH et le Baron
D'ANETHAN, Président-Rapporteur.

MESSIEURS,

Dans la discussion générale de la loi sur le temporel des cultes, un membre a exprimé le regret qu'au lieu d'établir de nouvelles relations entre l'Église et l'État, le projet n'eût pas consacré le principe d'une séparation complète, qui paraît conforme à l'esprit de notre Constitution. Il lui a été répondu que notre Constitution, loin de proclamer le principe de cette séparation absolue, avait admis le principe contraire, notamment dans les art. 16 et 117, articles votés après des discussions où la pensée du Congrès national se révélait d'une manière évidente.

Après quelques observations à ce sujet et quelques réserves faites par un autre membre, relativement aux droits de l'église d'administrer son patrimoine sans l'intervention du pouvoir civil, quand aucun subside n'est demandé à l'État, la majorité de la Commission a consigné, dans les termes suivants, son opinion sur les principes et l'opportunité de la loi qui est soumise aux délibérations du Sénat.

La nécessité d'établir d'une manière plus complète le contrôle sur l'administration du temporel des cultes est à peu près unanimement reconnue. On ne peut pas contester davantage la convenance et même la justice d'associer à ce contrôle l'autorité civile, à raison des charges éventuelles qu'ont à supporter les finances de la commune, de la province et de l'État, en cas

d'insuffisance constatée des ressources dont les différents cultes disposent.

Organiser ce contrôle d'une manière sérieuse et loyale, donner au pouvoir civil une part d'intervention légitime, en respectant le principe constitutionnel qui garantit la liberté des cultes, tel doit être le but de la loi.

Le projet primitif, présenté en 1864, ne se bornait pas à régler ce contrôle; il introduisait différentes modifications au décret du 30 décembre 1809, modifications qui ont soulevé de nombreuses objections qu'il est inutile de reproduire et de discuter, puisque ces modifications ne sont pas reproduites dans le Projet dont le Sénat est saisi.

Le projet primitif pouvait soulever des questions de principes, moins par le texte même des articles qu'à raison des théories développées et dans l'exposé des motifs et dans le rapport de la section centrale. Ces questions de principes de nature à faire naître des discussions irritantes, il est également inutile de les traiter à l'occasion du projet actuel, puisque, quelle qu'en soit la solution, la loi, réduite aux articles dont elle se compose maintenant, peut évidemment être discutée et adoptée.

Des idées de conciliation auxquelles votre Commission rend hommage ont prévalu. Grâce à la modération dont toutes les opinions politiques ont fait preuve, le Projet a été voté à une imposante majorité, qui imprime à la loi son véritable caractère, le caractère d'une loi transactionnelle que tous les partis peuvent honorablement accepter.

Votre Commission espère que le Sénat, animé des mêmes sentiments, confirmera par son vote l'œuvre de sagesse commencée par la Chambre des représentants.

Après ces développements préliminaires, votre Commission a immédiatement abordé la discussion des articles du projet.

SECTION PREMIÈRE.

Du budget de la fabrique.

ART. 1^{er}.

Aux termes de l'art. 47 du décret de 1809, le budget ne devait être envoyé qu'à l'évêque diocésain, pour obtenir son approbation.

L'art. 1^{er} du Projet ordonne de transmettre le budget en quadruple expédition au Conseil communal, qui doit en délibérer avant de voter le budget de la commune.

En présence des obligations éventuelles de la commune, cette disposition ne paraît pas, à la majorité de votre Commission, pouvoir soulever la moindre objection. Avant de voter son propre budget, l'Administration communale doit être évidemment mise à même de connaître et d'apprécier les sacrifices qui lui sont demandés pour les besoins du culte; elle doit pouvoir présenter ses observations et donner un avis motivé aux autorités religieuses et civiles appelées à approuver le budget.

Un membre a soutenu qu'il serait préférable d'envoyer d'abord le budget à la Députation permanente, qui ne le transmettrait au Conseil communal

qu'en cas de demande de subside. La majorité de la Commission n'a pas partagé cet avis ; elle a pensé que la voie tracée était la plus régulière, et que la commune avait intérêt à connaître tous les budgets, même ceux dans lesquels aucun subside n'était réclamé, la nécessité d'une intervention pécuniaire, une année, pouvant résulter des dépenses faites pendant les années antérieures.

L'article est adopté.

ART. 2.

Cet article, purement réglementaire, a été adopté sans discussion.

ART. 3.

C'est le Gouverneur qui transmet à l'évêque le budget des fabriques d'église, avec toutes les pièces justificatives, y compris naturellement l'avis du Conseil communal donné conformément aux articles précédents.

Cette intervention du Gouverneur n'a d'autre but que d'assurer la transmission régulière et légale des budgets au chef diocésain.

L'évêque a une double mission à remplir : d'abord, il arrête définitivement la partie du budget comprenant les dépenses relatives à la célébration du culte ; ensuite, il est appelé à donner son approbation à l'autre partie du budget, approbation soumise à la ratification de la Députation permanente. Ce collège n'a à se prononcer que sur cette seconde partie ; il lui est interdit de modifier les articles relatifs à la célébration du culte. Tel était également l'avis de l'auteur du projet primitif. (Voir Rapport de la section centrale, p. 86.)

Les dépenses qui échappent au contrôle de la Députation permanente sont nécessairement toutes celles que réclame l'exercice du culte ; c'est là une affaire à régler entre le Gouvernement et les évêques, conformément à l'art. 13 de la loi.

L'intervention de l'autorité civile, ne s'exerçant qu'à l'égard d'objets en dehors des exigences du culte proprement dit, est suffisamment justifiée par les motifs ci-dessus énoncés et ne dépasse pas les limites naturelles et constitutionnelles de sa compétence.

Les délais fixés pour l'examen des budgets par l'évêque et la Députation permanente paraissent bien courts. Le chef diocésain n'a que vingt-cinq jours et la Députation que vingt jours pour examiner les budgets de toutes les fabriques d'un diocèse.

L'expérience obligera peut-être à revenir sur la fixation de ces délais.

ART. 4.

Cet article accorde un droit de réclamation à l'évêque, au Gouverneur et aux Administrations intéressées. Ce recours au Roi doit être formé dans le délai de trente jours à dater du renvoi du double du budget ; il en résulte que le recours pourra être formé jusqu'au 15 janvier. Le budget sera donc en quelque sorte tenu en suspens, alors que l'exercice sera déjà commencé ; c'est là un inconvénient qu'il eût été désirable d'éviter.

En présence des termes formels de l'art. 3, qui reconnaît à l'évêque le droit d'arrêter définitivement la partie du budget relative au culte, et qui interdit

même à la Députation permanente la faculté de la modifier, il paraît évident que la loi n'a pas pu vouloir, par un recours au Roi, enlever à l'évêque un droit qu'elle venait de lui reconnaître, et donner au Gouvernement la mission de décider en dernier ressort ce que les besoins réels du culte peuvent réclamer.

D'après votre Commission, voici le sens de l'art. 4 : La décision de l'évêque, prise en vertu de l'art. 3, décision qui échappe à la censure de la Députation permanente, est en général définitive. Toutefois, la majorité de votre Commission pense que le recours au Roi doit être admis :

1° Si l'évêque avait mentionné dans le budget intérieur des objets qui ne devraient pas y être compris, conformément au modèle arrêté en vertu de l'art. 13 ;

2° S'il y avait une exagération évidente pour le prix des objets indiqués comme nécessaires à la célébration du culte.

L'autorité civile se bornerait alors à redresser une erreur de chiffre sans se mettre en opposition avec l'évêque quant à la nécessité de l'objet porté au budget ; elle serait en droit de redresser cette erreur, qui, si elle était maintenue, pourrait imposer plus tard aux finances communales une charge non justifiée.

Ce n'est donc pas là, comme l'a reconnu le comte de Theux à la Chambre des représentants, une immixtion dans le culte, mais un simple contrôle qui n'a rien d'inconstitutionnel.

SECTION II.

Des comptes.

ART. 5.

C'est la reproduction de l'art. 85 du décret de 1809, avec cette différence qu'au lieu de présenter son compte au bureau des marguilliers, le trésorier devra le présenter directement au Conseil, le premier dimanche du mois de mars.

Cette séance, qualifiée de séance obligatoire, porte à cinq le nombre de séances que doivent tenir les Conseils de fabrique. Cette innovation n'a soulevé aucune objection, le Conseil de fabrique restant maître de charger le bureau des marguilliers d'examiner le compte et de lui faire rapport à la séance du mois d'avril, afin que le compte puisse être transmis au Conseil communal dans le délai fixé par la loi.

ART. 6 et 7.

Ces articles sont en quelque sorte le corollaire des dispositions relatives aux budgets. Ils n'ont donné lieu à aucune observation.

ART. 8.

Cet article comble une lacune du décret de 1809 ; il donne à l'évêque le droit d'arrêter définitivement les dépenses effectuées dans les limites du budget pour la célébration du culte, et d'approuver le surplus des comptes. Ce pouvoir n'était pas accordé à l'évêque d'une manière formelle par l'article 87 du décret précité, qui ne reconnaissait au chef diocésain qu'un droit d'intervention exceptionnelle, sans sanction suffisante.

(5)

Pour les comptes comme pour les budgets, d'après les mêmes motifs et dans les mêmes limites, l'approbation de la Députation permanente est requise.

L'article est adopté.

ART. 9.

Adopté par les considérations développées à l'art. 4.

ART. 10.

Le trésorier est obligé de fournir un cautionnement pour servir de garantie à sa gestion. Cette disposition a une utilité incontestable. Le minimum du cautionnement est de 600 francs si les recettes atteignent au moins 2,000 francs (art. 115, loi comm.). Mais ce cautionnement pourra consister en une simple caution personnelle dans les paroisses où la recette ne s'élève pas au chiffre de 2,000 francs (art. 116, loi comm.).

Avec cette faculté, il n'est pas à craindre que l'exécution du présent article rencontre de difficultés dans aucune paroisse.

Le trésorier devient, en outre, un comptable public, soumis conséquemment à toutes les règles que réclame une bonne gestion et qui en assurent la sécurité.

ART. 11.

La mesure ordonnée par cet article a reçu l'approbation de la Commission ; elle a pour but de maintenir la régularité du service en cas de nomination d'un nouveau trésorier.

ART. 12.

Cet article remplace l'art. 90 du décret de 1809 ; il est relatif aux devoirs du nouveau trésorier à l'égard de son prédécesseur.

L'intervention d'office du procureur du Roi est supprimée, et la Députation permanente est substituée au tribunal de première instance pour fixer le reliquat du compte.

Il ne s'agit pas, dans cet article, du compte annuel à rendre par le trésorier en exercice ; les règles relatives à la reddition et à l'approbation de ce compte sont tracées par les articles précédents ; il s'agit du compte à rendre au trésorier entrant en fonctions et des contestations qui peuvent s'élever à ce sujet entre le trésorier nouveau et l'ancien trésorier ou ses représentants, contestations dont la solution est réservée à la Députation permanente, autorisée à munir de l'exécutoire la décision qu'elle est appelée à rendre.

L'article est adopté.

SECTION III.

Dispositions communes aux budgets et aux comptes.

ART. 13.

Cet article remplace et complète l'art. 82 du décret de 1809. Il doit recevoir une application conforme aux principes fixés par les art. 3 et 8 de la présente loi, et, à cet effet, le Gouvernement, chargé d'arrêter le modèle des budgets et

des comptes, est obligé au préalable de prendre l'avis des chefs diocésains, seuls compétents pour faire connaître au Gouvernement ce qu'exigent les nécessités du culte.

Il est entendu que ces mots : *le Gouvernement arrête* signifient que cette mesure sera prise par un arrêté royal.

ART. 14.

Adopté sans observations.

ART. 15.

La communication des budgets et des comptes à l'évêque et à l'autorité civile étant déclarée obligatoire par la loi, il est nécessaire que l'exécution de cette mesure soit garantie par une sanction légale.

L'article 90 du projet primitif autorisait, en cas de refus ou de négligence, l'envoi d'un commissaire spécial ayant mission de dresser lui-même les budgets qui n'auraient pas été faits par les Conseils de fabrique aux époques fixées par la loi. Quant à l'envoi des comptes, aucune sanction n'était proposée.

L'auteur du projet primitif a subsidiairement émis l'idée de rendre les fabriciens personnellement responsables de l'inexécution de la loi.

D'après le projet actuel, le Conseil de fabrique qui sera en demeure de présenter son compte et son budget, ou dont le budget et le compte n'auront pas été approuvés, sera déchu du droit d'obtenir aucun subside de la commune, de la province et de l'État, et il ne pourra être relevé de cette déchéance que par une loi. (Ministre des Finances, 21 janvier 1870, page 323.)

C'est entre ces systèmes que le Sénat aura à se prononcer.

L'envoi d'un commissaire présente des inconvénients de deux espèces : d'abord, le mauvais vouloir ou la simple abstention des membres du Conseil peut rendre cette intervention inefficace; ensuite, le commissaire, n'étant que le délégué de l'autorité civile, n'est évidemment pas compétent pour dresser la partie du budget relative au culte. Ce moyen nous paraît donc devoir être écarté.

Quant à rendre les fabriciens personnellement responsables, il y a d'abord à se demander sur quoi porterait cette responsabilité.

Rendrait-on les membres du Conseil responsables de la privation de subside, et les forcerait-on à y suppléer de leurs propres deniers?

Mais ce serait là une pénalité exorbitante dans certains cas, et dans d'autres, beaucoup plus nombreux, complètement illusoire. Il faudrait ensuite rechercher les votes émis, car on n'irait sans doute pas punir ceux qui auraient opiné pour la communication des comptes et des budgets, comme ceux qui s'y seraient refusé.

Ce système, qui n'est pas pratique, nous paraît donc également inadmissible.

Reste, en conséquence, le système proposé par le Gouvernement.

Voyons les objections qu'on y oppose.

On objecte d'abord qu'il est injuste de punir par une déchéance toute la communauté religieuse pour une faute imputable à quelques administrateurs qui ne sont même pas nommés par cette communauté. On objecte, en second

lieu, qu'on fournit ainsi aux fabriques riches le moyen de se soustraire à tout contrôle et de braver impunément la loi.

Ces objections peuvent paraître fondées, en examinant la question théoriquement; mais en se plaçant dans la réalité des faits, on reconnaît que la disposition présente des avantages réels sans faire prévoir aucun inconvénient sérieux.

La crainte d'être privés de subsides engagera à peu près tous les Conseils de fabrique à exécuter la loi; il n'y aura de refus que de la part de ceux qui se trouvent dans une position ne réclamant, ni dans le présent ni dans l'avenir, aucun secours étranger, et, dans cette situation, tout motif d'intervention de l'autorité civile vient à cesser.

L'évêque exerce sur les conseils de fabrique, à raison de leur composition même, une influence prépondérante; or l'évêque doit recevoir communication du refus fait par le Conseil; il pourra donc le faire cesser, s'il trouve que l'intérêt de la communauté religieuse le demande.

Notons, en effet, qu'il ne s'agit pas d'une simple négligence; la privation du subside est la conséquence d'un refus formel et persistant à la suite d'une seconde délibération que provoque le Gouverneur chargé d'adresser une invitation au Conseil après un premier refus.

Il ne paraît donc pas à craindre que la conduite du Conseil de fabrique puisse être préjudiciable à la paroisse.

Quelle sera la position des Conseils de fabrique qui refuseront d'exécuter cette partie de la loi? Ils seront affranchis de la tutelle du Gouvernement, mais ils resteront sous l'empire des dispositions du décret de 1809, qui conservent leur force à l'égard des fabriques qui ne se soumettront pas aux prescriptions nouvelles; ces prescriptions, étant alors considérées comme non avenues, ne peuvent pas avoir pour effet d'abroger des dispositions antérieures. Voilà les conséquences évidentes de la loi. Quelle que soit la forme employée, c'est bien la liberté à l'égard de l'État que peuvent conquérir les fabriques d'église qui refusent de communiquer leurs comptes et leurs budgets; c'est comme si elles disaient : Je renonce à vos subsides, renoncez de votre côté à nous contrôler.

La discussion qui a eu lieu à la Chambre des représentants ne peut laisser aucun doute à cet égard.

Du reste, si des inconvénients se révélaient à cause de la composition en quelque sorte permanente des Conseils, il serait facile d'y pourvoir en modifiant l'article 10 du décret de 1809 et en donnant à l'évêque et au Gouvernement le droit de nomination à l'expiration du mandat des membres du Conseil, au lieu de permettre à ceux-ci de se renommer et de se compléter eux-mêmes.

Les fabriques en défaut de fournir leurs comptes et budgets sont déchus du droit d'obtenir aucun subside de la commune, de la province et de l'État. Mais qu'entend-on par subsides? Faut-il comprendre sous cette dénomination toute espèce d'allocation, de crédit, de supplément, de quelque nature qu'ils soient, et notamment les crédits indiqués aux numéros 9 et 13 de l'article 151 de la loi communale? Cette interprétation nous paraît trop générale.

Qu'aucun secours ne soit accordé aux fabriques et aux consistoires qui refusent la production de leurs comptes et de leurs budgets, cela est très-juste, puisque ces secours ne doivent être accordés qu'en cas d'insuffisance

constatée des ressources de ces établissements, et que, par leur refus, ils ôtent à l'autorité civile les moyens de constater cette insuffisance; mais il n'en est pas de même de l'indemnité de logement des ministres du culte; cette indemnité n'est pas un subside accordé à la fabrique, c'est une charge communale à l'égard du curé, charge obligatoire dans tous les cas, et qui n'est pas subordonnée à la situation financière de la fabrique. (Arrêt de cassation, 23 décembre 1869. *Pasicrisie*, 1866, p. 7-36.)

D'après votre Commission, la déchéance de subsides encourue ne s'applique pas non plus aux suppléments de traitement, que les Conseils communaux restent maîtres d'accorder dans tous les cas.

Le défaut de production des comptes et budgets ne peut donc avoir aucune influence dans ces deux cas ni dispenser la commune de remplir une obligation absolue et nullement conditionnelle, ni lui interdire de donner à des vicaires un supplément de traitement.

Les charges de la fabrique sont indiquées dans l'art. 37 du décret de 1809; en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, la commune doit lui venir en aide, et ce sont les subsides destinés à ces objets dont les fabriques seront privées si, par leur refus, elles empêchent les communes d'apprécier leur situation financière.

Quant aux libéralités qui seraient faites aux fabriques et aux consistoires, le Gouvernement reste le maître, suivant les circonstances, comme il l'est déjà maintenant, d'accorder ou de refuser l'autorisation d'accepter, et c'est avec raison qu'il n'a pas voulu se lier quant aux fabriques auxquelles l'art. 15 serait appliqué. Le Gouvernement conserve, dans tous les cas, sa liberté d'appréciation.

CHAPITRE II.

Des budgets et des comptes des fabriques cathédrales.

ART. 16 et 17.

L'art. 16 déclare le chapitre premier, concernant les fabrique paroissiales, applicable aux fabriques cathédrales. Cette déclaration n'est qu'en partie exacte, puisque la transmission des comptes et des budgets, au lieu d'être faite à l'autorité locale, doit se faire directement au Gouverneur, et que la Députation permanente, au lieu de statuer, n'est appelée qu'à donner un avis; mais les autres dispositions concernant la confection des budgets et des comptes, et les pouvoirs de l'évêque recevront leur application aux fabriques cathédrales avec les modifications établies par l'art. 17.

CHAPITRE III.

De la comptabilité du temporel des cultes protestant, anglican et israélite.

ART. 18, 19 et 20.

Adoptés sans observations.

Votre Commission a, en conséquence, l'honneur de vous proposer, par 5 voix contre 3 abstentions, l'adoption du Projet de Loi voté à la Chambre des représentants par 86 voix contre 8.

Le Président-Rapporteur,
B^{on} D'ANETHAN.

ANNEXE.

M. le Baron Dellafaille a demandé l'insertion, à la suite du rapport, de la note ci-après, à laquelle la majorité de la Commission pense qu'il est suffisamment répondu dans le présent rapport.

Les art. 1 et 6 du Projet de Loi stipulent, sans énoncer d'exception, que les budget et compte de la fabrique seront envoyés au Conseil communal qui, après en avoir délibéré, les soumettra aux autorités désignées aux art. 2, 3, 7 et 8.

Mais l'art. 15 prévoit le cas auquel une fabrique refuserait l'envoi de ces documents et il la déclare, pour lors, déchue de toute participation aux subsides.

Cet article déroge-t-il, comme plusieurs personnes le pensent, à la prescription générale des art. 1 et 6, en ce sens qu'une fabrique, assez bien dotée pour se passer de secours, aurait le droit, moyennant cette condition, de ne pas se soumettre au régime créé par le Projet ?

Ou bien faut-il l'entendre en ce sens que cette abstention est un abus frappé d'une pénalité ?

L'auteur de la question, se fondant sur le texte des art. 1 et 6, sur les débats et sur les documents de l'autre Chambre, croit que la dernière interprétation rend la pensée des auteurs du Projet. Néanmoins, afin que personne ne soit induit en erreur, il demande que le sens de la loi soit défini par une réponse catégorique.

Pourquoi les art. 1 et 6 exigent-ils l'envoi au Conseil communal de la délibération de ce corps, qui n'a rien à décider, même quand son intervention pécuniaire n'est pas en cause ? — Dans le système de la loi, on pouvait épargner beaucoup de temps, de correspondances, de formalités inutiles et de débats irritants, en faisant transmettre directement ces pièces par la fabrique à la Députation, sauf à celle-ci à les communiquer à la commune, aux fins de considérations et avis, quand il y a lieu, soit qu'une demande de subside se trouve faite, soit qu'elle paraisse probable dans un avenir rapproché.

Les art. 3 et 8 portent que l'évêque arrête *définitivement* les dépenses relatives à la célébration du culte.

Mais il semble résulter d'un passage du rapport fait à la Chambre des représentants (n° 53, page 4) que le mot *définitivement* devrait être remplacé par le mot *provisoirement*. Il y est, en effet, articulé que la décision épiscopale, pour être qualifiée de *définitive*, n'en serait pas moins rangée au nombre de celles contre lesquelles le Gouverneur, les Administrations intéressées et le trésorier, s'il s'agit du compte, peuvent se pourvoir auprès du Roi.

Il est nécessaire de savoir à quoi s'en tenir sur ce point important, au sens naturel des mots ou à la glose du rapport. On demande donc si la décision, dite

définitive, de l'évêque, sur les dépenses de cette nature, est soumise ou non aux réclamations prévues aux art. 4 et 9.

A l'art. 15, on demande si une fabrique qui refuse, légalement ou abusivement, de soumettre son budget et son compte, est maintenue sous le régime du décret de 1809. — Ce point est douteux et il est indispensable que chaque partie intéressée connaisse bien ses droits, ses obligations et les conséquences de ses actes.

Au même article, on demande une définition précise du mot *subside*, qui n'a point, par lui-même, la portée étendue que lui assigne le rapport de la section centrale (page 3).

Lorsque la majorité d'un Conseil de fabrique refuse de soumettre son budget et son compte, malgré l'opposition constatée du curé, celui-ci portera-t-il la peine du fait d'autrui en perdant son indemnité de logement ou son traitement supplémentaire, s'il lui en est alloué un par la commune? — Et, dans ce cas, les vicaires, qui jouiraient d'une allocation communale, seront-ils punis d'un refus au sujet duquel ils n'auront pas même été consultés?

L'évidente injustice d'une pareille mesure prouve que cette conséquence n'a pas été aperçue de M. le Ministre quand il a formulé sa réponse à la section centrale.

La déchéance des subsides, une fois prononcée, est-elle irrévocable, ou bien vient-elle à cesser quand le Conseil de fabrique, composé d'autres éléments ou revenant sur sa première décision, se replace sous le régime de la loi?

Baron M. DELLAFAILLE.