



HAL
open science

Note complémentaire à la table ronde sur La hiérarchie des normes

Anne Bamberg

► **To cite this version:**

Anne Bamberg. Note complémentaire à la table ronde sur La hiérarchie des normes. 2019. halshs-02233094

HAL Id: halshs-02233094

<https://shs.hal.science/halshs-02233094>

Submitted on 1 Aug 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Notes complémentaires à la table-ronde sur

« **La hiérarchie des normes** »

Institut de droit canonique, Université de Strasbourg, 12 septembre 2011

Anne Bamberg

Parmi les questions qui se posent autour de la hiérarchie des normes, je voudrais aborder avec vous le *contrôle de la conformité des lois*, problématique qui est en lien avec les enseignements qui m'ont été confiés tant en licence qu'en master. Ici je vous propose deux étapes : d'abord une lecture de l'art. 158 de la constitution apostolique *Pastor bonus* car on pense nécessairement à la compétence du Conseil pontifical pour les textes législatifs, puis un regard sur un décret de ce Conseil pontifical portant sur les finances diocésaines et l'imposition d'une dîme. Il devrait intéresser plus particulièrement les étudiants de master et les membres d'instituts de vie consacrée ou de sociétés de vie apostolique¹. La troisième étape vous reviendra ! Références et pistes de travail seront accessibles sur la plateforme *Moodle*.

1. Lecture de l'art. 158 de la constitution apostolique *Pastor bonus*

En fait l'article qui nous intéresse se situe au titre sur le Conseil pontifical pour l'interprétation des textes législatifs, dicastère qui s'appelle aujourd'hui Conseil pontifical pour les textes législatifs. La fonction de ce Conseil pontifical n'est pas simplement de veiller à l'interprétation correcte des lois² ou « de faire connaître l'interprétation authentique, confirmée par l'autorité pontificale, des lois universelles de l'Église »³ mais aussi de s'occuper du suivi de l'élaboration des textes législatifs. Il « est à la dispositions des autres dicastères » afin que leurs instructions et décrets généraux exécutoires « soient rédigés dans la forme juridique requise »⁴. Par ailleurs, les dicastères compétents pour la reconnaissance (*recognitio*) des « décrets généraux des assemblées d'évêques » doivent lui soumettre (*subicienda sunt*) ces textes « afin qu'ils soient examinés sous l'aspect juridique »⁵.

La question de la hiérarchie des normes apparaît à l'art. 158 de la constitution apostolique *Pastor bonus*, précisant que le dicastère se met en outre au service d'« intéressés » pour vérifier si une loi de niveau inférieur est conforme à la loi universelle de l'Église. Cet article stipule : « À la demande des intéressés, il décide si les lois particulières et les décrets généraux, émanant des législateurs au-dessous de

¹ Décret en date du 8 février 2000, publié dans l'organe officiel du dicastère *Communicationes*, 32, 2000, p. 15-23.

² L'art. 154 dit que « La charge du Conseil consiste avant tout dans l'interprétation des lois de l'Église ».

³ Art. 155.

⁴ Art. 156.

⁵ Art. 157.

l'autorité suprême, sont conformes aux lois universelles de l'Église ». Voici ce texte en latin ainsi qu'en anglais, allemand et espagnol⁶. Vous savez que la lecture en diverses langues permet de saisir d'éventuelles nuances.

Iis **quorum interest** postulantiibus,

At the request of **those interested**,

Auf Antrag der **Betroffenen**

A petición de los **interesados**,

decernit utrum leges particulares et generalia decreta,

this Council determines whether particular laws and general decrees

entscheidet er darüber, ob partikuläre Gesetze und allgemeine Dekrete

decide si las leyes particulares y los decretos generales,

a legislatoribus **infra** supremam auctoritatem lata,

issued by legislators **below the level** of the supreme authority

die von Gesetzgebern **unterhalb** der höchsten Autorität erlassen wurden,

emanados por legisladores que están **por debajo** de la autoridad suprema,

universalibus Ecclesiae legibus **consentanea** sint necne.

are **in agreement** or not with the universal laws of the Church.

mit den gesamtkirchlichen Gesetzen **übereinstimmen** oder nicht.

son o no **conformes** a las leyes universales de la Iglesia.

S'il y des personnes qui contestent d'emblée le fait que les lois émanant de législateurs en dessous de l'autorité suprême doivent être conformes au droit universel ou général de l'Église catholique, il y en a d'autres qui se posent des questions d'ordre plus technique, tel : Le Conseil pontifical peut-il prendre des initiatives de contrôle ou ne peut-il agir qu'à la demande d'« intéressés » ? Qui peut entrer dans la catégorie des « intéressés » : toute personne qui demande ou seulement celle qui s'estime lésée ? Sa demande a-t-elle une chance d'obtenir une réponse ? De quelle nature sera la réponse du Conseil pontifical : laconique, comme les interprétations authentiques, ou bien doit-elle être motivée, semblablement à une décision judiciaire ?

Pour ma part, j'estime qu'il revient de droit au Conseil pontifical pour les textes législatifs d'étudier la conformité des lois particulières avec les lois universelles car le premier « intéressé » à son travail et demandeur de l'examen de conformité est bien le législateur universel qui a établi ce Conseil pontifical. Je pense aussi qu'il faut interpréter largement la notion d'« intéressés » et ne pas rejeter trop vite les demandes, surtout si elles émanent de « simples laïcs ». Enfin, je dirais que la crédibilité de l'Église impose que ses autorités se donnent la peine de répondre de manière motivée aux demandes et de communiquer leur réponse tant personnellement aux « intéressés » demandeurs que par les moyens de la publication dans les organes officiels. Dans le cas que nous allons examiner, le décret a été notifié à l'Archevêque et au requérant, et il a été publié dans l'organe officiel du dicastère, *Communicationes*,

⁶ Selon les textes sur le site Internet du Saint-Siège le 11 juillet 2011.

ce qui nous permet de nous faire quelques idées sur la question même si nous ne disposons pas de l'ensemble du dossier.

2. Décret du Conseil pontifical pour les textes législatifs en date du 8 février 2000

Ce décret, rédigé en espagnol et signé par le cardinal Julián Herranz président du dicastère, porte sur la conformité à la loi universelle d'un décret général⁷ émis par un archevêque (vraisemblablement quelque part dans le monde hispanophone) à propos d'un impôt (une dîme, 10 % du revenu) qu'il entend lever pour les besoins du diocèse et qu'il veut étendre à toutes les églises : églises paroissiales et rectorales ainsi que chapelles. Ici nous sommes en présence d'un décret du Conseil pontifical pour les textes législatifs qui est dûment motivé. On relèvera que sa rédaction ressemble beaucoup à une décision judiciaire. Il situe les faits, pose le *dubium* (n° 1.)⁸, atteste avoir étudié le décret attaqué et les autres documents du dossier (n° 2.). Il rappelle l'historique du cas (n° 3.), puis élabore une longue partie *in iure* (n° 4.) et termine par la partie dispositive, la décision (n° 5.). Si ce document porte le titre de décret, ce n'est cependant ni dans le sens d'un décret général ni dans celui d'un décret judiciaire, mais dans le sens d'un acte de l'administration de l'Église par lequel elle entend pourvoir à une situation particulière susceptible de se présenter aussi dans d'autres contextes.

Cette situation concerne le c. 1263 du code de droit canonique, qui se situe dans le livre V sur *Les biens temporels de l'Église* et stipule : « L'Évêque diocésain a le droit, après avoir entendu le conseil pour les affaires économiques et le conseil presbytéral, de lever pour les besoins du diocèse, sur les personnes juridiques publiques soumises à son gouvernement, un impôt modéré, proportionnel à leurs revenus ; aux autres personnes physiques et juridiques, il lui est seulement permis d'imposer, en cas de grave nécessité et dans les mêmes conditions, une contribution extraordinaire et modérée, restant sauves les lois et coutumes particulières qui lui accorderaient des droits plus étendus ». On doit donc d'abord bien distinguer les personnes juridiques publiques⁹ soumises au gouvernement de l'évêque diocésain des autres personnes physiques et juridiques. Selon le cas le canon prévoit soit un tribut ordinaire soit un tribut extraordinaire. Puis il importe de réfléchir à la notion de nécessité (*dioecesis necessitatibus, gravis necessitas*) comme au sens de la modération (*moderatum tributum, moderatam exactionem*). Le décret du 8 février 2000 précisera que l'évêque a le droit d'imposer le tribut, de l'augmenter ou de le diminuer selon les circonstances ; et de ce fait il a aussi le droit de ne pas l'imposer ou de suspendre son application. L'exercice de la faculté conférée à l'évêque doit, naturellement, être motivée, ce qui, conformément à l'esprit de la loi implique que l'on examine la

⁷ Voir sur les décrets généraux les c. 29 et 30 et sur les décrets généraux exécutoires les c. 31 à 33.

⁸ Nous mentionnons ainsi les numéros du décret du Conseil pontifical.

⁹ Voir le c. 116 et aussi dans *Finances et biens temporels de l'Église* le document du Prof. Jean Schlick, *Les personnes juridiques publiques ou privées. Le canon 116*, en ligne http://umb-ressources.u-strasbg.fr/courses/DROITCANONFINANCES/document/A__Canons_et_notions_de_base/A3_Personnes_juridiques_c._116.PDF?cidReq=DROITCANONFINANCES.

situation de fait afin que l'impôt soit proportionné et que la disposition ne soit pas contraire à d'éventuelles autres lois universelles (n° 4.2.).

Il faut aussi relever qu'il existe déjà une interprétation authentique¹⁰ à propos de ce canon, précisant que les écoles externes¹¹ des instituts religieux de droit pontifical ne comptent pas au nombre des personnes juridiques publiques soumises au gouvernement de l'évêque diocésain et ne sont donc pas assujetties à cet impôt. Par contre, si l'institut de vie consacrée est soumis au gouvernement - à la pleine juridiction (n° 4.4.) - de l'évêque, il sera tenu de verser le tribut. Cette problématique renvoie à la difficile question de l'autonomie des instituts de vie consacrée et des accords conclus entre ces instituts et les diocèses. Le fait que le décret du 8 février 2000 constitue déjà la seconde intervention de ce conseil pontifical sur le même canon montre pour le moins qu'il s'agit d'un canon dont la mise en œuvre ne va pas de soi. On n'est donc pas à l'abri d'abus ou d'interprétations préjudiciables qui pourraient susciter de nouveaux recours.

En matière de recours il importe de relever que le requérant, qui avait agi au nom de la conférence nationale des supérieurs majeurs, avait déjà essuyé quelques refus, notamment au Tribunal suprême de la Signature Apostolique. En effet, il semble en désespoir de cause présenter sa demande au Conseil pontifical pour les textes législatifs, estimant que tous les dicastères du Saint-Siège ne peuvent quand même pas se déclarer incompétents (n° 1.) ! La plus haute juridiction de l'Église lui avait reproché d'être hors délais et précisait que le décret général contesté ne pouvait être considéré comme un acte administratif particulier¹² contre lequel on pourrait introduire un recours conformément à l'art. 123 § 1 de *Pastor bonus*¹³ (n° 3.2.). Alors il a tenté de se faire entendre ailleurs présentant, le 12 avril 1999 au Conseil pontifical pour les textes législatifs, une demande générale sur la légitimité du décret de l'archevêque et sa conformité à la loi universelle. Sa demande sera précisée et enregistrée au dicastère le 14 juin 1999. Formulée en quatre points, elle mentionne des éléments précis du décret général contesté tout comme le c. 1263.

Pour ce qui regarde les églises paroissiales, rectorales et les chapelles, le décret romain va reprendre une à une ces configurations mentionnées dans le décret général de l'évêque. Il traite d'abord de la paroisse, communauté de fidèles confiée au curé, qui « légitimement érigée jouit de plein droit de la personnalité juridique »¹⁴ et est soumise à l'évêque diocésain. Si la paroisse a été confiée à un institut religieux, les

¹⁰ Datée du 24 janvier 1989, promulguée in AAS, 81, 1989, p. 991.

¹¹ Sur les écoles catholiques liées aux instituts religieux ou à leurs membres voir en particulier les c. 801, 803 §1 et 806, ainsi que le c. 586 sur la question de l'autonomie. Voir aussi et l'article de Richard A. Hill, « Schools of Religious and the Diocese », in *Review for Religious*, 46, 1987, p. 295-299. On parle d'écoles externes par opposition aux écoles internes qui forment les candidats religieux.

¹² Voir c. 35 et suivants.

¹³ Cet article dit que la Signature apostolique « connaît des recours, présentés dans le délai péremptoire de trente jours utiles, contre tous actes administratifs particuliers portés par les dicastères de la Curie romaine ou approuvés par elle, chaque fois que l'on prétend que l'acte attaqué a violé une loi quelconque dans la manière de décider ou dans la manière de procéder ».

¹⁴ c. 515 § 3. Le décret renvoie ici aussi au c. 116 § 2.

entités « paroisse » et « institut religieux » seront distinctes comme le seront les « bénéfiques »¹⁵ si toutefois ils existent. Il faudra en outre tenir compte des conventions conclues selon le c. 520 § 2 et, le cas échéant, d'éventuels droits acquis. Puis il traite des églises et chapelles annexées à un institut de vie consacrée ou à une société de vie apostolique, qui ne sont pas des personnes juridiques ni publiques ni privées mais forment un *totum unum* avec la maison religieuse¹⁶. Quant aux églises confiées à un recteur et aux autres chapelles¹⁷, il faut vérifier au cas par cas (n° 4.5.).

Pour terminer le décret du 8 février 2000 rappelle que le canon, qui ne précise pas le montant de l'impôt, prescrit qu'il devra être modéré et proportionnel aux revenus. L'esprit de la loi est clairement expliqué. Le c. 1263 laisse de la marge et on peut tenir compte des circonstances particulières du lieu. La détermination du montant revient à l'évêque selon les conditions indiquées par le canon, la possibilité de présenter un recours demeurant sauve pour qui s'estimerait lésé (n° 4.6.).

Dans le cas présent le Conseil pontifical estime que le décret de l'évêque est valide car promulgué dans le cadre de la compétence de l'évêque (I.). Il ne contient pas de dispositions contraires au c. 1263 (II.). Le Conseil pontifical donne ensuite quelques conseils pour une rédaction plus précise évitant des équivoques. Il rappelle enfin que les offrandes de messes ne peuvent entrer dans la masse imposable sans générer une pratique non-conforme aux lois universelles¹⁸ (III.). Sans aucun doute, le décret est motivé et parfaitement rédigé.

Il se trouve que dans cette affaire la hiérarchie des normes a été respectée et que la norme inférieure est conforme à la norme universelle ou générale puisque cette norme laisse la problématique à la discrétion de l'évêque, qui doit cependant avoir entendu le conseil pour les affaires économiques et le conseil presbytéral. Et pourtant il reste des personnes qui s'estiment lésées par un impôt jugé trop élevé : 10 % sans aucune considération ni des charges ni des dépenses. C'est vrai que la question au début du décret n'est pas formulée pour obtenir une réponse à propos d'un impôt juste et opportun, modéré et proportionné. La réponse ne porte que sur la question de la légitimité et de la conformité à la loi. C'est normal car c'est bien là la compétence du dicastère saisi. Reste cependant la question si la hiérarchie des normes peut vraiment intéresser celles et ceux qui doivent payer un impôt ressenti comme trop élevé. Il demeure que tous les dicastères saisis sont passés à côté de la vraie question qui pourtant saute aux yeux à une époque de crise et de pouvoir d'achat en baisse. La curie romaine ne serait-elle pas sensible aux injustices ou aurait-elle trop de respect du pouvoir de gouvernement de l'évêque diocésain et du droit particulier ? La si chère notion de subsidiarité risque parfois d'empêcher l'examen approfondi de situations ressenties comme injustes voire vraisemblablement très injustes. En se renvoyant la balle les uns aux autres, en traitant la question sous un angle limité, il

¹⁵ c. 1272.

¹⁶ Le décret renvoie ici aussi aux c. 609 § 1, 611, 3°.

¹⁷ Le décret renvoie aux c. 556 et suivants.

¹⁸ Le décret renvoie aux c. 945 et 951 ainsi qu'à l'interprétation authentique déjà donnée le 20 février 1987 pour le c. 951 § 1, in AAS, 79, 1987, p. 1132.

reste peu de marge pour la défense des droits des fidèles. Il est difficile de dire où et comment les requérants auraient pu faire examiner la vraie question, celle du bien fondé de la décision de l'archevêque réduisant singulièrement leur budget.

3. Pistes de travail

Après lecture de ce qui précède, il est important de lire ledit décret du Conseil pontifical. Même si vous ne comprenez pas l'espagnol vous pouvez repérer aisément les textes cités. Lisez ensuite attentivement les interprétations authentiques auxquelles se réfère ce décret ainsi que les canons du code de droit canonique et les articles de la constitution apostolique *Pastor bonus*. Cet exercice peut être fait même si vous n'avez pas suivi le parcours sur place. Enfin, je vous invite à lire au moins l'article de Mgr Valdrini ci-après cité. Terminez par une petite note de synthèse personnelle.

Quelques références de textes disponibles à la bibliothèque de l'IDC et/ou à la BNUS

◆ Autour du décret :

- « Decretum de recursu super congruentia inter legem particularem et normam codiciale », in *Communicationes*, 32, 2000, p. 15-23, aussi in *Ius Ecclesiae*, 13, 2001, p. 264-271.
- Jesús Miñambres, « Sul giudizio di congruenza fra legislazione particolare e norma codiciale riguardante il tributo diocesano ordinario », in *Ius Ecclesiae*, 13, 2001, p. 271-276.
- Jean Passicos, « Rapports droit général et particulier. L'admission d'une fidèle adolescente au sacrement de confirmation. Une contribution diocésaine imposée aux paroisses confiées à des religieux », in *L'Année canonique*, 47, 2005, p. 111-118, en particulier p. 114-117.

◆ Autour du c. 1263 :

- Christoph Ohly, « *Gravis necessitas*. Erwägungen zu einem unbestimmten Begriff der kirchlichen Gesetzbücher », in *Archiv für katholisches Kirchenrecht*, 175, 2006, p. 473-485.
- Jesús Miñambres, « Il tributo diocesano ordinario come strumento di governo », in *Ius Ecclesiae*, 16, 2004, p. 619-637.

◆ Questions de hiérarchie des normes :

- Juan Fornés, « Legalidad y flexibilidad en el ejercicio de la potestad eclesiástica », in *Ius canonicum*, 38, 1998, p. 119-145.
- Richard Puza, « La hiérarchie des normes en droit canonique », in *Revue de droit canonique*, 47, 1997, p. 127-142.
- Emmanuel Tawil, « Le respect de la hiérarchie des normes dans le droit canonique actuel », in *Revue de droit canonique*, 52, 2002, p. 167-185.
- Philippe Toxé, « La hiérarchie des normes canoniques latines ou la rationalité du droit canonique », in *L'année canonique*, 44, 2002, p. 113-128.
- Patrick Valdrini, « Le contrôle de la conformité des lois en droit canonique », in *L'année canonique*, 35, 1992, p. 115-126.
- Il peut être intéressant de reprendre l'étude de l'article de Jean-Pierre Schouppe, « Les droits des fidèles et le processus de délibération en Église », in Alphonse Borras (dir.), *Délibérer en Église. Hommage à Monsieur l'abbé Raphaël Collinet, official du diocèse de Liège*, Bruxelles, Lessius, 2010, 303 p. (*La part-Dieu*, 15), p. 212- 231, en particulier pour ce qui concerne d'autres interventions au cours de ce débat, les p. 224-227 sur le *ius remonstrandi*.