

LA REPRÉSENTATION DES CULTES RECONNUS

FRÉDÉRIC AMEZ

Conseiller adjoint à la Chambre des représentants¹

Assistant aux Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix

I. Introduction

Le régime belge des cultes repose sur un principe de base: celui de la limitation du bénéfice du soutien matériel des pouvoirs publics aux seuls cultes reconnus. Même si la Constitution n'en dit mot, la reconnaissance d'un culte suppose le choix d'un interlocuteur chargé de représenter la communauté cultuelle dans ses rapports avec l'autorité publique. Selon son degré de structuration et de hiérarchisation, le choix de cet interlocuteur est plus ou moins délicat. Dans certains cas, les règles internes de la communauté cultuelle indiquent clairement à qui les pouvoirs publics doivent s'adresser. Dans d'autres cas, l'absence de règles internes claires rend la question du choix d'un interlocuteur plus sensible. C'est un lieu commun de dire que le régime belge des cultes, conçu en fonction d'une Église catholique caractérisée par un fort degré de hiérarchisation, convient moins bien aux communautés cultuelles dépourvues de hiérarchie. L'affirmation doit cependant être nuancée: si peu de communautés religieuses connaissent un degré de centralisation comparable à celui de l'Église catholique, toutes ne sont pas dépourvues de structures plus ou moins hiérarchiques. Quant à l'Église catholique, ses structures ne la préservent pas nécessairement de tensions internes, pouvant, le cas échéant conduire jusqu'au schisme.

Le choix par les pouvoirs publics de tel ou tel interlocuteur n'est jamais anodin. Le long feuilleton de la mise en place de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, tout comme les répercussions de ses tensions internes sur ses relations avec le gouvernement fédéral, le montrent à suffisance. Cette crise constitue l'occasion de se pencher tant sur le régime des organes représentatifs des cultes en général que sur les problèmes théoriques relatifs à leur reconnaissance.

¹ L'auteur s'exprime à titre personnel. Il remercie le Pr. Yves Lejeune, Me Thibault Denotte et M. Eric Ghysselinckx pour leurs observations critiques.

Une première partie est consacrée aux rapports entre la reconnaissance des cultes et celle de leurs organes représentatifs. Une seconde partie s'attache au régime juridique des organes représentatifs des six cultes actuellement reconnus.

II. De la reconnaissance d'un culte à celle de son organe représentatif

Après un rappel sommaire de la notion de reconnaissance des cultes, pierre angulaire du régime belge des cultes, c'est la question de la reconnaissance d'un organe représentatif proprement dite qui est examinée.

A. La reconnaissance du culte

1. Le principe

Depuis 1831, la Constitution garantit généreusement la liberté de culte. En son article 19, elle reconnaît à tout Belge le droit de manifester son opinion en toute matière, et particulièrement en matière religieuse. Elle prohibe également l'adhésion forcée à un culte, quel qu'il soit. En son article 21, elle interdit à l'État de s'immiscer dans la nomination et l'installation des ministres des cultes. L'interprétation large dont cette disposition fait l'objet protège les communautés cultuelles de toute forme d'intervention des pouvoirs publics dans leur organisation interne. Enfin, l'article 181 § 1, prescrit que les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État.

La liberté religieuse ainsi garantie n'est cependant pas uniforme. Si tous les cultes sans distinction peuvent se prévaloir des protections accordées par les articles 19 et 21 de la Constitution, soit celles qui imposent aux pouvoirs publics de simples obligations d'abstention, seuls quelques-uns peuvent compter sur le soutien actif des pouvoirs publics, notamment par la rémunération des ministres des cultes visée à l'article 181 § 1. Malgré le mutisme de la Constitution, c'est l'interprétation qui en a été faite, dès 1831: seuls les cultes dont l'État reconnaît l'utilité sociale peuvent se prévaloir de son soutien financier². À ce jour, seuls les ministres de six cultes

² V. CRABBE et F. SONCK, "Les traitements des ministres des cultes en Belgique", *Res Publica* 1963, 77-84; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Brusel, Larcier, 2003, 126-129; P. MAHILLON, "Le protestantisme dans la jurisprudence belge depuis 1831", *JT* 1982, 810; R. TORFS, "Église et État en Belgique", *Conscience et Liberté* 1986, 34-43; H. WAGNON, "La condition juridique de l'Église catholique en Belgique", *Ann. dr. et sc. Pol.* 1964, 72.

bénéficient d'une rémunération publique: les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe³.

Longtemps, la limitation du soutien actif de l'État aux seuls cultes reconnus reposait sur l'interprétation constante qui était faite du texte constitutionnel, sans que ce dernier évoque cependant le concept de culte reconnu. La révision constitutionnelle du 15 juillet 1988 a entériné cette interprétation en insérant dans l'article 24 les grands principes de la loi dite du Pacte scolaire⁴. L'article 24 § 1 alinéa 3, impose depuis lors aux écoles organisées par les pouvoirs publics d'enseigner les "religions reconnues", reconnaissant de cette manière au législateur le droit de limiter à certains cultes le bénéfice du soutien actif des pouvoirs publics.

2. L'autorité compétente

La réforme de l'État de 2001 a procédé à la régionalisation partielle du régime des cultes. Ce faisant, elle a, quoique laconiquement, établi un partage des compétences entre autorités fédérale et régionales en matière de culte. Si l'organisation des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes est depuis le 1^{er} janvier 2002 de la compétence des régions, la compétence de reconnaître les cultes est explicitement réservée à l'autorité fédérale⁵.

Le laconisme du législateur spécial du 13 juillet 2001 laissait des doutes quant au sens exact de la reconnaissance dont il réservait la compétence à l'autorité fédérale. S'agit-il de la reconnaissance des cultes en tant que tels, de la reconnaissance des organes représentatifs des cultes, ou de la reconnaissance des communautés culturelles de base et des circonscriptions ecclésiastiques? Les développements ultérieurs permettent d'avancer une réponse plus claire. L'accord de coopération du 2 juillet 2008 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus dispose que la reconnaissance des cultes visée à l'article 6 § 1 VIII 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 désigne "*l'établissement d'une législation spécifique sur les critères de reconnaissance*" ainsi que "*la*

³ Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, art. 18 et 19bis al. 1.

⁴ Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, *Mon. b.* 19 juin 1959. Intitulé ainsi remplacé par la loi du 11 juillet 1973, *Mon. b.* 30 août 1973.

⁵ Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, art. 6 § 1 VIII 6°, inséré par la loi spéciale du 13 juillet 2001, *Mon. b.* 3 août 2001, art. 4.

détermination par l'autorité fédérale de l'organe représentatif"⁶. L'interprétation faite de la loi spéciale par les gouvernements fédéral et régionaux s'inscrit dans le prolongement de la jurisprudence du Conseil d'État. Ce dernier, appelé à donner son avis sur le projet de décret flamand relatif à l'organisation et au fonctionnement matériels des cultes reconnus, estimait que la compétence régionale ne s'étendait qu'à la gestion du temporel du culte, à la reconnaissance des communautés culturelles de base et de leur circonscription territoriale, pour autant que cette dernière s'inscrive entièrement dans la région de langue néerlandaise⁷. S'il n'appartient certes pas au pouvoir exécutif, par le biais d'un accord de coopération non soumis à l'assentiment parlementaire⁸, de donner une interprétation authentique de la loi spéciale, c'est en tout cas avec la bénédiction du Conseil d'État que les gouvernements fédéral, régionaux et communautaire ont déduit de celle-ci que la compétence de l'autorité fédérale en matière de reconnaissance des cultes vise la reconnaissance des cultes en tant que tel.

3. La forme de la reconnaissance

Hormis dans une disposition récente, l'article 24, la Constitution n'évoque pas la question de la reconnaissance des cultes. *A fortiori* n'évoque-t-elle pas la forme que cette reconnaissance doit prendre. Les formes ont prises par les reconnaissances passées sont d'abord examinées. Les perspectives pour les éventuelles reconnaissances à venir retiennent ensuite l'attention.

A) La pratique actuelle

En l'absence de disposition contraire, la reconnaissance d'un culte relève des attributions du pouvoir législatif. Mais la manière de procéder du législateur n'est pas uniforme. Les bases légales sur lesquelles se fondent les bénéficiaires de la reconnaissance sont pour le moins disparates.

La reconnaissance du culte catholique repose sur la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes. Cette loi, originellement destinée à transposer en droit français les termes du concordat conclu entre l'Empire et le pape Pie VII, est conservée dans l'ordre juridique belge dans la mesure

⁶ Accord de coopération du 2 juillet 2008 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *Mon. b.* 23 juillet 2008, art. 1, 1°. Cet accord remplace l'accord de coopération du 27 mai 2004, auquel la Communauté germanophone n'était pas partie.

⁷ C.E. avis n° 36.134/3, *Doc. Parl.* fl. 2003-04, n° 2100/1, 130.

⁸ Comp. F. AMEZ, "La reconnaissance des communautés culturelles en Région flamande", *CDPK* 2008, 117 et A. OVERBEEKE, "Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensdiensten in het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2004", *CDPK* 2007, 100.

où elle est conforme à la Constitution, mais dépouillée de son caractère concordataire originel. La reconnaissance du culte protestant se fonde sur l'article 8 de la même loi, qui rend le régime des biens affectés au culte catholique applicable à ceux affectés au culte protestant. Le culte israélite est reconnu par le décret du 17 mars 1808 qui ordonne l'exécution d'un règlement du 10 décembre 1806 concernant les Juifs. Le culte anglican est reconnu par la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, dont l'article 18 lui rend applicables les dispositions visant la gestion des biens affectés au culte catholique. C'est également le cas pour les cultes islamique (depuis l'insertion de l'article 19*bis* par la loi du 19 juillet 1974), et orthodoxe (depuis la modification de ce même article par la loi du 17 avril 1985).

Il n'existe pas de loi dont l'objet serait formellement la reconnaissance de tel ou tel culte. C'est toujours implicitement, par l'évocation du culte concerné ou par l'adoption de dispositions concernant les biens qui y sont affectés, que le législateur reconnaît un culte⁹. En outre, tous les effets de la reconnaissance ne découlent pas de la mention d'un culte dans la loi du 4 mars 1870 (ou de ce qu'il en subsiste depuis le transfert partiel de la compétence du temporel des cultes aux régions). Plusieurs effets de la reconnaissance trouvent leur base juridique dans d'autres législations non seulement fédérales, mais aussi communautaires ou régionales. C'est notamment le cas du paiement des traitements des ministres du culte¹⁰, mais aussi de la nomination des aumôniers de l'armée¹¹ et des prisons¹², du temps d'antenne à la télévision et à la radio¹³ et de l'organisation des cours de religion dans l'enseignement public obligatoire¹⁴. Le caractère implicite de la reconnaissance cumulé à la diversité des sources du régime des cultes montre que si une distinction évidente existe entre cultes reconnus et cultes non reconnus, la reconnaissance peut elle-même produire des effets variables d'un culte à l'autre, en fonction de la manière dont elle est ensuite consacrée par les législations et réglementations particulières.

⁹ C. BRICMAN, "L'article 181 § 2 de la Constitution: l'irrésistible puissance des symboles", *RBDC* 1995, 25.

¹⁰ Loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, *Mon. b.* 19 septembre 1974.

¹¹ Arrêté royal du 17 août 1927 réglant l'état et la position des aumôniers militaires, *Mon. b.* 1^{er} septembre 1927; Arrêté royal du 9 février 1995 portant fixation du cadre organique du service de l'aumônerie en temps de paix, *Mon. b.* 11 avril 1995.

¹² Loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, *Mon. b.* 1^{er} février 2005, art. 71 à 75; Arrêté royal du 21 mai 1965 portant règlement général des établissements pénitentiaires, *Mon. b.* 25 mai 1965, art. 25 et 39*bis* à 48.

¹³ Décrets de la Communauté flamande relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, *Mon. b.* 8 avril 2005, art. 28; arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 13 octobre 2006 portant approbation du troisième contrat de gestion de la Radio-Télévision belge de la Communauté française pour les années 2007 à 2011 incluse, *Mon. b.* 14 décembre 2006, art. 30.

¹⁴ Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, art. 8, modifié par chaque communauté pour ce qui la concerne.

B) Les perspectives

La loi spéciale du 13 juillet 2001, en ne régionalisant pas entièrement mais en démembrant la compétence du temporel des cultes, a mis en évidence des distinctions conceptuelles que le législateur avait jusque là laissées dans l'ombre. Les distinctions entre la reconnaissance abstraite d'un culte "en tant que tel" et celle de son organe représentatif, entre la reconnaissance de ses communautés de base et celle du cadre de ses ministres, n'étaient jamais apparues clairement tant que toutes ces décisions relevaient de la compétence de la même autorité. Seules la doctrine et la jurisprudence s'étaient penchées sur ces questions. Le transfert aux régions de la compétence des "*fabriques d'église et (des) établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes*" suppose que, parmi les différentes significations possibles de la notion de reconnaissance, celle qui continue à relever de la compétence fédérale soit clairement identifiée. Il a été montré plus haut que c'est ce qui a été fait par le Conseil d'État, suivi en cela par les parties à l'accord de coopération du 2 juillet 2008, puisqu'il pose une définition de la reconnaissance des cultes. Celle-ci comporte selon lui "*l'établissement d'une législation fédérale spécifique sur les critères de reconnaissance, la détermination des moyens financiers nécessaires, la détermination par l'autorité fédérale de l'organe représentatif et la subsidiarité éventuelle du fonctionnement de cet organe*"¹⁵. Entre autres éléments, le lien entre reconnaissance d'un culte et reconnaissance (ou "détermination") de son organe représentatif est ainsi clairement posé.

4. Les critères de la reconnaissance

Les critères présidant à la reconnaissance d'un culte n'ont jamais été fixés. Il existe une pratique administrative du département de la Justice qui tend à ne proposer à la reconnaissance que les cultes dont la pertinence sociale ressort d'un nombre significatif de fidèles, durablement installés en Belgique et suffisamment structurés. Ces éléments ont été communiqués à de multiples reprises par différents ministres de la Justice, mais n'ont jamais été fixés dans le droit positif¹⁶.

Des voix se lèvent régulièrement pour réclamer plus de clarté et d'objectivité dans les critères pris en considération pour reconnaître ou non un culte.

¹⁵ Accord de coopération du 2 juillet 2008, art. 1, 1°.

¹⁶ Notamment: , Q.R. Ch. Repr. 1996-1997, 4 juillet 1997, 12970 (Q. n° 631 A. Borginon); Q.R. Ch. Repr. 2004-05, 8 janvier 2004, 2843-2845 (Q. n° 130 S. Bex); Q.R. Ch. Repr. 2006-07, 22 novembre 2006, 29449 (Q. n° 1161 S. Bex).

Ces voix semblent avoir été au moins partiellement entendues par les parties à l'accord de coopération du 2 juillet 2008. Celui-ci évoque l'élaboration d'une législation spécifique à la reconnaissance des cultes, ainsi que l'établissement de critères de reconnaissance. Il n'est pas sûr cependant qu'une telle législation voie le jour à court terme. Dans son rapport relatif au financement, par l'État, des ministres des cultes, la Commission des Sages mise en place par le ministre de la Justice en 2005 émet de nettes réserves quant à l'élaboration de critères conditionnant la reconnaissance des cultes. Elle relève notamment que si de tels critères devaient être fixés dans la loi, ils ne lieraient pas le législateur futur, qui serait toujours libre de s'y soustraire¹⁷.

B. La reconnaissance de l'organe représentatif du culte

La notion d'organe représentatif du culte est inexistante dans la Constitution, et elle est à peine évoquée dans la loi. L'existence d'un organe représentatif est cependant considérée depuis toujours comme une nécessité pour que les pouvoirs publics disposent d'un interlocuteur stable lorsqu'ils sont amenés à traiter de questions relatives à la communauté culturelle concernée. La condition de structuration à laquelle est soumise la reconnaissance de la communauté culturelle vise notamment à permettre la désignation d'un tel organe représentatif¹⁸.

Jusqu'à la conclusion de l'accord de coopération du 27 mai 2004 (remplacé par celui du 2 juillet 2008), la terminologie utilisée pour désigner les interlocuteurs des pouvoirs publics était loin d'être uniforme. Tantôt, c'était le vocable "chef de culte" qui était utilisé. Tantôt, c'était celui de "autorité religieuse" ou encore "l'autorité compétente du culte concerné". L'expression "autorité religieuse compétente" fut quant à elle recommandée par le Conseil d'État au législateur flamand en 1990 afin de respecter au mieux la diversité des structures des différentes communautés culturelles dans le cadre de l'organisation des cours de religion dans l'enseignement officiel¹⁹.

L'expression "organe représentatif du culte" doit être privilégiée. D'une part, il s'agit de la formule utilisée dans la législation la plus récente.

¹⁷ Commission des Sages, Le financement par l'État des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des Sages, 2005-06, 12 (voir <http://www.just.fgov.be>); A. OVERBEEKE, "Één huis met vele kamers. De financiering van de erkende erediensten in het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004", CDPK 2007, 102.

¹⁸ Commission des Sages, Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des Sages, SPF Justice, 2005-2006, <http://www.just.fgov.be>.

¹⁹ C.E. avis n° 20.413/1, *Doc. Parl.* fl. 1990-1991, n° 471, 127.

D'autre part, l'expression "organe chef de culte" laisse entrevoir une dimension hiérarchique ou doctrinale qui relève de l'organisation interne de la communauté cultuelle. Or, tous les organes représentatifs des cultes ne jouissent pas d'une telle autorité sur la communauté cultuelle qu'ils représentent. C'est certes le cas au sein de l'Église catholique, mais pas nécessairement au sein d'autres communautés cultuelles. La notion d'autorité religieuse compétente, recommandée par le Conseil d'État dans le contexte spécifique de la législation scolaire, a quant à elle une acception plus large puisque cette expression peut, selon la matière concernée, désigner l'organe représentatif ou une instance tierce à laquelle celui-ci aurait délégué une compétence déterminée.

Il est à espérer que les différents législateurs s'en tiennent désormais à cette terminologie plus cohérente. L'expression "organe représentatif du culte" doit être retenue pour toutes les matières concernant l'application de l'article 181 § 1, de la Constitution. La formule "d'autorité religieuse compétente" peut désigner les instances disposant d'une délégation de compétence de la part de l'organe représentatif pour certaines matières. L'expression "organe chef de culte" devrait enfin être abandonnée: la qualité de "chef" relève de l'organisation interne de la communauté cultuelle et ne doit donc pas être prise en considération.

1. Les données du droit positif

A) Les données constitutionnelles

La Constitution pose une seule contrainte à l'État en ce qui concerne la reconnaissance des organes représentatifs des cultes: celle de ne pas s'immiscer dans l'organisation interne de la communauté cultuelle (art. 21, Const.). L'État doit respecter l'organisation interne de la communauté cultuelle, et choisir l'instance qui, selon les règles propres au culte concerné, est habilitée à parler au nom de la communauté dans les matières relevant de la gestion du temporel. Le respect de ce prescrit constitutionnel, qui rend le choix de l'organe représentatif directement dépendant de la communauté cultuelle, est particulièrement délicat dans la pratique.

B) Les données légales

La loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes constituait, jusqu'à la réforme de l'État de 2001, une base légale commune pour la gestion du temporel de tous les cultes reconnus. Si la plupart de ses dispositions

concernent des matières relevant désormais de la compétence des régions, certaines d'entre elles continuent à relever de la compétence du législateur fédéral, notamment celles habilitant le pouvoir exécutif à reconnaître les organes représentatifs des cultes. Il convient ici de distinguer le régime des cultes protestant, anglican et israélite et celui des cultes islamique et orthodoxe. La représentation du culte catholique fait quant à elle l'objet de dispositions légales distinctes.

a) Le culte catholique

Le culte catholique est le seul dont l'organe représentatif – ou plus exactement les organes représentatifs – est directement reconnu par le législateur. L'article 9 de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes dispose que: “*Le culte catholique sera exercé sous la direction des archevêques et évêques dans leurs diocèses et sous celle des curés, dans leurs paroisses*”. Ce faisant, le législateur reconnaît les évêques comme responsables de l'organisation et de l'exercice du culte catholique. Le fait qu'il reprenne également à son compte la structure hiérarchique de l'Église catholique en distinguant archevêques, évêques et curés est devenu sans réelle portée juridique depuis l'entrée en vigueur de l'article 21 de la Constitution.

b) Les cultes protestant, anglican et israélite

L'article 19 de la loi du 4 mars 1870 dispose que les cultes protestant, anglican et israélite sont, en ce qui concerne leurs rapports avec l'autorité civile, “*représentés et organisés*” de la manière établie par le gouvernement. Le législateur permet au pouvoir exécutif d'organiser lui-même la représentation de ces communautés culturelles²⁰.

c) Les cultes islamique et orthodoxe

L'article 19bis, alinéa 2, de la loi du 4 mars 1870 dispose que: “*Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif du culte islamique et l'organe représentatif de l'église orthodoxe*”. Le lecteur attentif remarquera la nuance: le pouvoir exécutif n'est pas habilité à organiser la représentation des cultes islamique et orthodoxe comme il l'est pour les cultes protestant, anglican et israélite.

²⁰ Le législateur utilise le vocable chrétien “églises”, qui est impropre en ce qu'il se rapporte aux communautés israélites.

Cette formule, certes fort respectueuse du principe de non ingérence de l'État dans l'organisation des communautés culturelles posé par l'article 21 de la Constitution, a posé des problèmes dans le cas du culte islamique. Face aux multiples clivages internes à la communauté islamique, la tentation à laquelle les pouvoirs publics ont succombé est celle d'intervenir eux-mêmes dans la constitution d'un organe représentatif²¹, alors que, en l'absence d'initiative de la communauté culturelle, la seule attitude à adopter était en principe l'attente²². La loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman²³ constitue la dernière intervention en date de l'autorité civile visant à la création d'un organe représentatif légitime et stable de la communauté islamique. Cette loi crée une commission chargée d'encadrer l'élection des membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique. Les membres de la Commission sont désignés pour partie par le ministre de la Justice et pour partie par le ministre de l'Intérieur. La loi a fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage, notamment au motif que le législateur violerait l'article 21 de la Constitution en intervenant dans les structures d'une communauté culturelle. Dans son arrêt n° 148/05²⁴, la Cour a toutefois rejeté le recours. Premièrement, elle constate que l'objectif du législateur n'est pas de limiter la liberté d'organisation de la communauté culturelle, mais de permettre la concrétisation de l'article 181 § 1, de la Constitution à son égard. La Commission doit d'ailleurs se conformer à la procédure retenue par le législateur, à savoir une procédure électorale, recommandée par la communauté culturelle elle-même²⁵. Deuxièmement, la Cour estime que l'on ne saurait reprocher au législateur d'avoir choisi un processus dont "la valeur démocratique fondamentale" est évidente²⁶. Elle en conclut que, compte tenu des objectifs et des moyens utilisés, le législateur n'interviendrait pas de manière disproportionnée dans l'organisation de la communauté culturelle²⁷.

Le raisonnement de la Cour d'arbitrage n'est pas à l'abri de toute discussion.

²¹ A. OVERBEEKE, "Wetgeving voor moslims. Is driemaal scheepsrecht?", *NjW* 2005, 326-337; L. PANAFIT, *Quand le droit écrit l'islam. L'intégration juridique de l'islam en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 545 et s.

²² A. OVERBEEKE, "Inrichtingsvrijheid op het terrein van eredienst en school. De zoektocht naar godsdienst-gesprek-partners bij oude en nieuwe minderheidsgodsdiensten", in CENTRUM GRONDSLAGEN VAN HET RECHT UFSIA (ed.), *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen, Maklu, 1993, 113.

²³ Loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *Mon. b.* 30 juillet 2004.

²⁴ C.A., n° 148/05, 28 septembre 2005, *Mon. b.* 12 octobre 2005.

²⁵ C.A., n° 148/05, B.5.7.

²⁶ C.A., n° 148/05, B.5.8.

²⁷ C.A., n° 148/05, B.5.10.

D'une part, la Cour d'arbitrage s'appuie sur le fait que la recommandation de procéder à la désignation de l'organe représentatif du culte islamique par élection émane de "la communauté musulmane"²⁸. Or, ce n'est pas "la communauté musulmane" qui a formulé cette recommandation, mais bien de l'Exécutif des musulmans de Belgique, lui-même créé par l'autorité civile en 1998²⁹. Seule la présomption selon laquelle l'organe représentatif reconnu par l'autorité civile est bien le représentant légitime de la communauté culturelle permet d'arriver à la conclusion de la Cour. Or, il est de notoriété publique qu'en l'espèce, cette légitimité relevait de la fiction.

D'autre part, la Cour d'arbitrage affirme que le recours à une procédure électorale se justifie en raison de sa "valeur démocratique fondamentale"³⁰. L'article 21 de la Constitution impose précisément à l'État de s'abstenir de tout jugement de valeur en matière d'organisation de la communauté culturelle. La préférence accordée, au nom de leur caractère démocratique, à des élections plutôt qu'à un autre mode de désignation de l'organe représentatif est difficilement conciliable avec ce principe. Même si la Cour précise que cette préférence repose notamment sur l'absence de clergé musulman, en imposant l'élection comme choix par défaut, elle met inévitablement en question la légitimité des organes représentatifs désignés par d'autres procédures que des élections, à commencer par les évêques du culte catholique³¹.

Une question plus fondamentale mérite d'être posée. Celle de savoir si, en reconnaissant l'islam, le législateur ne s'est pas écarté de la ligne de conduite consistant à ne reconnaître que des cultes disposant d'une structure minimale. L'incapacité de la communauté culturelle musulmane à constituer un organe représentatif consensuel ne démontre-t-elle pas tout simplement son caractère non structuré? L'intervention de l'État dans la constitution d'un tel organe n'est-elle pas une tentative de structurer artificiellement un culte islamique dont l'unité – et partant, la structuration – ne constitue qu'un rêve du législateur³²?

²⁸ C.A., n° 148/05, B.5.8.

²⁹ Arrêté royal du 24 juin 1998 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des musulmans de Belgique; A. OVERBEEKE, "Institutionele godsdienstsvrijheid anno 2005 – casus Islam" (note sous C.A., n° 148/05, 20 septembre 2005), *CDPK* 2006, 140.

³⁰ C.A., n° 148/05, B.5.8.

³¹ A. OVERBEEKE, "Institutionele godsdienstsvrijheid anno 2005 – casus Islam", *l.c.*, 142; R. TORFS, "De vertegenwoordiging van erkende erediensten" (note sous C.E. 5 octobre 1999), *RW* 1999-2000, 1098.

³² A. OVERBEEKE, "Wetgeving voor moslims. Is driemaal scheepsrecht?", *l.c.*, 329.

C) Les données conventionnelles et prétoriennes

a) *La compétence*

1) *Le principe fédéral*

L'accord de coopération du 2 juillet 2008 consacre l'exigence de disposer d'un organe représentatif en faisant de la reconnaissance de celui-ci une partie intégrante de la reconnaissance du culte par l'autorité fédérale³³. Il attribue également un rôle essentiel à l'organe représentatif dans le cadre du financement public du culte, puisque c'est à lui qu'il appartient de proposer à l'autorité fédérale le cadre des ministres du culte³⁴ et aux autorités régionales la reconnaissance des communautés cultuelles de base³⁵. Ce faisant, les parties à l'accord se situent dans la droite ligne des avis de la section de Législation du Conseil d'État.

2) *L'exception communautaire*

Le Conseil d'État reconnaît une exception au principe selon lequel la désignation d'un organe représentatif du culte constitue une compétence de l'autorité fédérale. Dans le cadre de l'exercice de leur compétence en matière d'enseignement, et plus particulièrement pour l'organisation des cours de religion dans l'enseignement officiel, les communautés sont compétentes pour désigner un organe représentatif distinct de celui désigné par l'autorité fédérale³⁶.

Cette exception trouve son origine dans un arrêt du 5 octobre 1999³⁷, dans lequel le Conseil d'État considérait la compétence de reconnaître un organe représentatif du culte chargé de proposer les professeurs de religion comme un accessoire de la compétence en matière d'enseignement. Pour le culte protestant, il autorisait le Gouvernement flamand à désigner, pour l'application de l'article 24 § 1 alinéa 3 de la Constitution, un interlocuteur différent de celui retenu par le Roi pour l'application de l'article 181 § 1. Cette décision souleva déjà des interrogations à une époque où la régionalisation partielle de la matière n'était pas à l'ordre du jour. La perspective de voir chaque niveau de pouvoir désigner un interlocuteur différent pour un même culte n'était guère engageante sur le plan de la simplification admi-

³³ Accord de coopération du 2 juillet 2008, at. 1^{er}, 1^o.

³⁴ Accord de coopération du 2 juillet 2008, art. 3 § 1.

³⁵ Accord de coopération du 2 juillet 2008, art. 3 § 2.

³⁶ C.E. avis n° 36.134/3, *Doc. Parl.* fl. 2003-04, n° 2100/1, 131.

³⁷ C.E. n° 82.670, *Evangelische Alliantie Vlaanderen*, 5 octobre 1999, RW 1999-2000, 1093 à 1095, note R. TORFS, et RBDC 2000, 327-333, note L.L. CHRISTIANS.

nistrative. D'aucuns évoquaient d'ailleurs l'ouverture d'une boîte de Pandore³⁸.

L'arrêt du 5 octobre 1999 fut prononcé à une époque où rien dans le droit positif ne désignait le niveau de pouvoir compétent pour reconnaître l'organe représentatif d'un culte. Le Conseil d'État considéra la reconnaissance d'un organe représentatif comme l'accessoire de la compétence principale d'organiser des cours de religion dans l'enseignement officiel. Cette dernière revenant aux communautés, la reconnaissance de l'organe représentatif devait suivre. Un autre raisonnement était cependant tout aussi défendable: un organe représentatif ayant été reconnu par le Roi, celui-ci est compétent pour toutes les matières relatives au culte considéré, même celles qui n'existaient pas au moment de sa reconnaissance, comme par exemple les matières issues du Pacte scolaire. La compétence de désigner un organe représentatif serait ainsi restée aux mains de l'autorité fédérale, au titre de compétence résiduaire³⁹.

L'intervention du législateur spécial du 13 juillet 2001 a cependant changé la donnée. La reconnaissance des cultes, interprétée comme comprenant la désignation de leur organe représentatif, revient désormais explicitement à l'autorité fédérale. La section de Législation du Conseil d'État ne tire cependant pas toutes les conséquences de cette modification. Dans son avis relatif au projet de décret flamand relatif à l'organisation et au fonctionnement matériels des cultes reconnus, elle considère bien que la reconnaissance d'un organe représentatif est une compétence fédérale. Elle rappelle aussi que le cas de l'organisation des cours de religion dans l'enseignement officiel y constitue une exception. Mais la section de Législation ne justifie pas cette exception autrement que par un renvoi à l'arrêt susmentionné de la section du contentieux administratif. Il est pourtant permis de s'interroger sur sa pertinence. Ni la Constitution, ni la loi spéciale ne permettent de déduire que les communautés disposent, pour l'enseignement, d'une autonomie dont elles ne disposent pas dans les autres matières où elles ont à faire aux communautés culturelles, et dont les régions ne disposent pas du tout.

³⁸ R. TORFS, "De vertegenwoordiging van de erkende erediensten" (note sous C.E. 5 octobre 1999), RW 1999-2000, 1098.

³⁹ R. TORFS, "De vertegenwoordiging van erkende erediensten", *l.c.*, 1097 et 1098.

b) L'unicité

1) La pratique administrative

La pratique administrative est de ne reconnaître qu'un seul organe représentatif par culte⁴⁰. Selon les services du ministre de la Justice, il s'agit là d'une exigence de bonne administration: la multiplication des organes représentatifs entraînerait une telle dispersion d'énergie et de moyens de la part de l'administration que la communauté cultuelle elle-même en serait pénalisée. Les communautés cultuelles dépourvues de structures hiérarchiques comparables à celles qui caractérisent le catholicisme et l'anglicanisme sont invitées à constituer un organe comprenant l'ensemble de leurs tendances internes, et qui permettent à l'État de disposer d'un interlocuteur unique⁴¹. Le législateur a entériné l'exigence de disposer d'un seul organe représentatif par culte lors de la reconnaissance du culte orthodoxe par la loi du 17 avril 1985. Suite aux difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la reconnaissance du culte islamique par défaut d'organe représentatif "légal et valable"⁴², le législateur a prévu que les rapports entre autorités religieuses et civiles seraient assurés par l'organe représentatif de l'*ensemble* de l'Église orthodoxe⁴³.

Antérieurement, l'administration avait fait preuve de plus de souplesse, en distinguant la question de la reconnaissance de l'organe représentatif de celle de la reconnaissance des communautés de base. Ainsi, l'Église protestante libérale de Bruxelles a fait l'objet d'une reconnaissance par arrêté royal du 20 avril 1888, alors qu'elle ne relevait pas à l'époque du synode de l'Église protestante unie de Belgique⁴⁴. De même, la communauté israélite Beth-Hillel a été reconnue par arrêté royal en 1995, sans faire partie du Consistoire central israélite⁴⁵. Par contre, en 1991, la demande de reconnaissance de communautés syriaques orthodoxes s'est heurtée au refus du ministre de la Justice, au motif que celles-ci n'acceptaient pas de passer par l'intermédiaire de l'organe représentatif reconnu pour le culte orthodoxe,

⁴⁰ Une nuance doit toutefois être faite pour le culte catholique, pour lequel chaque évêque est organe représentatif dans son diocèse (voir *infra*).

⁴¹ Projet de loi modifiant la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, *Doc. Parl. Ch. Repr.* 1998-99, n° 1794/1, 12-14, l'exposé des motifs répondant aux objections de la Section de Législation du Conseil d'État (p. 32 du même document).

⁴² Proposition de loi portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par Mme L. Gillet, *Doc. Parl. Sénat* 1981-1982, n° 20/2.

⁴³ Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *Mon. b.* 11 mai 1985, art. 2.

⁴⁴ Cass. 29 décembre 1988, *Pas.* 1, 68-73.

⁴⁵ Arrêté royal du 1^{er} septembre 1995 (inédit); C. SÄGESSER, "Les structures du monde juif en Belgique", *CH CRISP* 1998, n° 1615, 14. Il ressort néanmoins des visas de l'arrêté royal que le Consistoire central israélite a marqué son accord sur la reconnaissance de cette communauté.

soit le métropolitain-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople⁴⁶. Le législateur imposait toutefois à cette époque un organe représentatif unique pour le culte orthodoxe. Le ministre de la Justice disposait ainsi d'un motif de refus de reconnaissance d'un courant orthodoxe séparé, alors qu'il n'en disposait pas pour les autres cultes.

À l'avenir, une attitude souple de reconnaissance des communautés culturelles de base, indépendante de la question du lien de celles-ci avec l'organe représentatif, semble compromise. L'accord de coopération du 2 juillet 2008 dispose en effet clairement que la demande de reconnaissance d'une communauté de base est introduite auprès de la région par l'organe représentatif reconnu par l'autorité fédérale⁴⁷.

2) *La jurisprudence*

Le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle sont peu enclins à approuver le principe d'unicité de l'organe représentatif. Les deux juridictions tendent à considérer que cette exigence est contraire aux libertés religieuses et d'association combinées.

En 1993⁴⁸, la Cour d'arbitrage, dans le cadre d'un litige concernant l'organisation d'écoles libres subventionnées protestantes en Communauté flamande, se prononce sur la notion d' "instance compétente de la religion concernée" chargée de proposer la nomination des maîtres et professeurs de religion⁴⁹. La Cour émet à ce propos deux considérations essentielles. Elle rappelle que c'est "au culte concerné, et à lui seul, qu'il appartient (...) de déterminer quelle instance est compétente". Elle admet aussi que le culte concerné fixe, "par voie de délégation, la répartition de compétences qui répond à sa diversité interne"⁵⁰, et ce, même si l'Exécutif flamand fait remarquer que le manque de coordination des différentes confessions protestantes lui pose des problèmes pratiques⁵¹. La Cour admet ainsi le principe d'une multiplicité d'organes représentatifs pour un même culte, même s'il ne s'agit ici que d'une "décentralisation fonctionnelle" débouchant sur la coexistence d'un organe représentatif reconnu par l'autorité fédérale et d'une instance spécialisée (ici, en matière d'enseignement) issue de celui-ci.

⁴⁶ C.E. n° 45.652, *Ibrahim*, 12 janvier 1994, RRD 1995, 114-118, note L.L. CHRISTIANS, et RBDC 1995, 38-44, note F. RIGAUX.

⁴⁷ Accord de coopération du 2 juillet 2008, art. 3 § 1.

⁴⁸ C.A., n° 18/93, 4 mars 1993, *Mon. b.* 24 mars 1993, TORB 1993-94, 53-55, note A. OVERBEEKE.

⁴⁹ Décret du 27 mars 1991 relatif au statut de certains membres du personnel de l'enseignement subventionné et des centres psycho-médico-sociaux subventionnés, *Mon. b.* 25 mai 1991.

⁵⁰ C.A., n° 18/93, B.3.5.

⁵¹ C.A., n° 18/93, A.4.3.

En 1994, le Conseil d'État semble en revanche avaliser l'exigence d'organe représentatif unique⁵². Dans l'affaire évoquée plus haut de la communauté syriaque orthodoxe, le Conseil d'État déboute les représentants de ladite communauté réclamant le bénéfice de la reconnaissance accordée par la loi au culte orthodoxe. Le Conseil d'État constate que le législateur impose la reconnaissance d'un organe représentatif unique pour l'ensemble de l'Église orthodoxe et que l'arrêté royal du 15 mars 1988 dispose que celui-ci est le métropolitain-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople⁵³. Il en conclut que seules les communautés reconnaissant la légitimité de cet organe représentatif peuvent revendiquer le bénéfice de la reconnaissance légale du culte orthodoxe. Si des motifs dogmatiques ou canoniques empêchent la communauté syriaque orthodoxe d'accepter le métropolitain-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople comme organe représentatif, elle doit renoncer au bénéfice de la reconnaissance. Il convient toutefois de relativiser la portée de cette décision. Le litige portait sur une décision administrative de ne pas accorder le bénéfice de la reconnaissance à certaines communautés de base orthodoxes sans l'intervention de l'organe représentatif reconnu, à un moment où le législateur exigeait que l'organe représentatif soit unique pour toute l'Église orthodoxe. Le Conseil d'État n'était donc amené à se prononcer que sur la conformité de la décision individuelle à l'arrêté royal de nature réglementaire du 15 mars 1988 et sur la conformité de ce dernier à l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 modifié par la loi du 17 avril 1985⁵⁴. Il n'avait pas à se prononcer sur la conformité de ladite loi à la Constitution, question qui échappe d'ailleurs à sa compétence⁵⁵.

En 1997, saisi d'un litige opposant l'association sans but lucratif *Evangelische Alliantie Vlaanderen* à la Communauté flamande, le Conseil d'État se range par contre à l'avis de la Cour d'arbitrage. En l'espèce, la requérante, association protestante de tendance évangélique, non représentée au sein du synode de l'Église protestante unie de Belgique (EPUB), s'opposait à la nomination d'un inspecteur des cours de religion protestante proposé par le *Comité Inspectie Begeleiding Protestants Godsdienstonderwijs*, instance compétente reconnue par la Communauté flamande et composée de repré-

⁵² C.E. n° 45.652, *Ibrahim*, 12 janvier 1994, RRD 1995, 114-118, note L.L. CHRISTIANS, et RBDC 1995, 38-44, note F. RIGAUX.

⁵³ Arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe, *Mon. b.* 31 mars 1988, art. 1.

⁵⁴ Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *Mon. b.* 11 mai 1985.

⁵⁵ La section Législation n'a d'ailleurs jamais été saisie de la question lors de la reconnaissance du culte orthodoxe, la disposition concernée ayant été insérée par amendement : Proposition de loi portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe. Amendement n° 1 du gouvernement, *Doc. Parl. Sénat* 1981-1982, n° 20/1.

sentants de différents courants protestants, dont l'Église protestante unie de Belgique. La personne dont la nomination est contestée invoque à l'appui de la décision du Gouvernement flamand la reconnaissance de l'Église protestante unie de Belgique (EPUB) par le Roi comme seul organe représentatif du culte protestant. L'ASBL *Evangelische Alliantie Vlaanderen* est donc sans qualité pour proposer des enseignants ou inspecteurs à la Communauté flamande, puisqu'elle n'est pas l'organe représentatif reconnu par le Roi. L'argument est écarté par le Conseil d'État pour deux motifs. D'abord, le Conseil d'État constate que la reconnaissance dont se prévaut l'EPUB n'est pas attestée par un arrêté royal, mais seulement par une lettre dans laquelle un ministre déclare que l'arrêté royal existe. Un tel courrier n'est pas, aux yeux du Conseil d'État, une preuve suffisante de l'existence de cet arrêté royal. Ensuite et surtout, le Conseil d'État remarque que "le" protestantisme en tant que tel n'existe pas, mais qu'il existe une multitude de courants religieux se réclamant du protestantisme. Dans ces conditions, la lettre ministérielle invoquée ne suffit pas à octroyer à l'EPUB le monopole de la représentation du protestantisme pour les matières ne relevant pas de la seule disposition constitutionnelle visée par son hypothétique reconnaissance en 1839, à savoir l'article 181 § 1⁵⁶.

En 1998, la section de Législation du Conseil d'État pousse plus loin le raisonnement de la Cour d'arbitrage et de la section d'Administration. Les décisions évoquées ne concernaient que la possible coexistence, pour chaque culte, d'un organe représentatif dans le cadre de l'application de l'article 181 § 1 de la Constitution et d'instances spécialisées pour les autres matières. Amenée à donner son avis sur le projet qui deviendra la loi du 10 mars 1999,⁵⁷ la section s'oppose au maintien, dans l'article 19*bis* de la loi du 4 mars 1870, de la notion d'organe représentatif de "l'ensemble" de l'Église orthodoxe. Imposer au culte orthodoxe un organe représentatif unique lui semble contraire à la liberté de culte ainsi qu'à la liberté d'association, cette dernière comprenant la liberté de ne pas s'associer⁵⁸. Le législateur se conforme à l'avis du Conseil d'État, et n'évoque plus que "l'organe représentatif de l'Église orthodoxe". Il renonce également à étendre l'exigence d'unicité de l'organe représentatif au culte islamique. La voie est ainsi ouverte pour la reconnaissance de plusieurs organes représentatifs par culte reconnu. En cessant de contraindre à l'unité des communautés

⁵⁶ C.E. n° 69.631, *Evangelische Alliantie Vlaanderen*, 18 novembre 1997, CDPK 1998, 186-192, note A. OVERBEEKE.

⁵⁷ Loi du 10 mars 1999 modifiant la loi du 5 avril 1962 reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes et le décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, *Mon. b.* 23 avril 1999, Err., *Mon. b.* 2 juillet 1999.

⁵⁸ C.E. avis du 15 juillet 1998, *Doc. Parl.* Ch. Rep. 1998-99, n° 1794/1, 32.

distinctes se réclamant du même culte, le législateur fait un pas vers un plus grand respect du principe de non-ingérence. Il faut cependant constater que cette possibilité n'a pas été utilisée à ce jour.

c) *La légitimité*

Pour être utile, la reconnaissance d'un organe représentatif doit porter sur un organe jouissant d'une légitimité suffisante. La légitimité exigée de l'organe représentatif est double. D'une part, l'organe représentatif doit être légitime sur le plan interne: il doit être accepté par la communauté cultuelle concernée. Cette légitimité interne est souvent appelée "représentativité", terme impropre en raison de son ambivalence. Si la représentativité peut effectivement désigner la légitimité de l'organe représentatif à l'égard de la communauté représentée, en pratique, elle désigne le plus souvent la présomption irréfragable selon laquelle l'organe reconnu jouit effectivement de cette représentativité, au risque que celle-ci se réduise à une pure fiction du droit. D'autre part, l'organe représentatif doit, en pratique, jouir d'une légitimité externe: il doit être acceptable pour les autorités publiques.

Il n'existe aucun critère objectif permettant d'évaluer la légitimité interne de l'organe représentatif, si ce ne sont les règles d'organisation de la communauté, lorsqu'elles existent et lorsqu'elles permettent de désigner avec certitude l'organe habilité à parler en son nom. Le droit canonique de l'Église catholique permet de désigner les évêques diocésains avec une relative certitude, même s'il est parfois suggéré de confier ce rôle à la conférence épiscopale⁵⁹. Mais lorsque la structure interne de la communauté cultuelle ne désigne pas clairement d'autorité religieuse compétente – voire ignore la notion même de hiérarchie –, le choix de l'organe représentatif est une affaire délicate: choisir un représentant de la communauté cultuelle plutôt qu'un autre revient, pour les pouvoirs publics, à s'immiscer indirectement dans les affaires internes de la communauté. Lorsque des tensions surgissent entre plusieurs courants doctrinaux d'un même culte, lorsqu'un schisme survient ou lorsque plusieurs communautés distinctes se revendiquent du même culte, la reconnaissance par les pouvoirs publics de tel organe représentatif plutôt que de tel autre n'est pas neutre: l'autorité religieuse qui peut se prévaloir de la reconnaissance de l'État voit *de facto* sa position renforcée, ne serait-ce que par les prérogatives dont elle dispose en matière de financement. La question du respect du prescrit de l'article 21

⁵⁹ Commission des Sages, Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des Sages, o.c., 87.

de la Constitution est alors posée, puisque le fait même de la reconnaissance constitue déjà une immixtion dans l'organisation de la communauté cultuelle⁶⁰.

La notion de communauté cultuelle n'est elle-même pas à l'abri de toute discussion. Les termes dans lesquels le législateur définit le culte reconnu sont importants. Plus la qualification du législateur est large, plus difficile est la tâche de trouver un organe représentatif disposant d'une légitimité suffisante. Le législateur a pris soin de reconnaître les cultes "catholique", "protestant", "anglican" et "orthodoxe". Qu'en aurait-il été s'il avait simplement reconnu un culte "chrétien"? L'expérience montre que reconnaître le culte orthodoxe byzantin plutôt que le culte orthodoxe en général aurait épargné à l'État les querelles entre les différentes églises orthodoxes (pour autant bien entendu que la notion d'Église orthodoxe byzantine ne prête pas elle-même à contestation). La même remarque vaut pour le culte protestant, qui comprend plusieurs courants contraints de s'organiser dans la même structure représentative malgré des divergences doctrinales parfois notables, ou, en tout cas, vécues comme telles par les fidèles⁶¹. La longue recherche d'un organe représentatif du culte islamique illustre à l'extrême ce problème. La prise en compte, dans la loi de reconnaissance, de la diversité de l'islam en Belgique aurait peut-être été pertinente⁶². Le législateur n'a pas facilité la tâche du pouvoir exécutif en reconnaissant l'islam sans faire de nuance entre ses différents courants.

On ne pourrait se voiler la face devant un autre versant de la question de la légitimité de l'organe représentatif du culte: la légitimité externe. L'absence de critère objectif permettant d'établir la légitimité interne confère à l'État un pouvoir discrétionnaire pour constater cette légitimité. L'organe représentatif du culte doit donc, *de facto*, être également légitime aux yeux de l'État belge. Même si le propos semble incompatible avec l'article 21 de la Constitution, le régime belge des cultes se montre inopérant en l'absence d'un interlocuteur acceptable pour l'autorité civile. Le cas du culte islamique est particulièrement éclairant. À une époque où l'islam en Belgique était essentiellement une affaire d'immigrés, les pouvoirs publics se satisfai-

⁶⁰ L.L. CHRISTIANS, "Diversité de dogmes et de structures religieuses dans la législation belge relative au temporel des cultes" (note sous C.E. 12 janvier 1994), *RRD* 1995, 123; F. RIGAUX, "Le pluralisme confessionnel", note sous C.E. 12 janvier 1994, *RBDC* 1995, 48.

⁶¹ L.L. CHRISTIANS, "Diversité de dogmes et de structures religieuses dans la législation belge relative au temporel des cultes", *l.c.*, 123 et 124; A. OVERBEEKE, "Inrichtingsvrijheid op het terrein van eredienst in school. De zoektocht naar godsdienst-gesprekpartners bij oude en nieuwe minderheidsgodsdiensten", *l.c.*, 120; F. RIGAUX, *l.c.*, 46.

⁶² A. OVERBEEKE, "Wetgeving voor moslims. Is driemaal scheepsrecht?", *l.c.*, 336 et 337; C. TORREKENS, "Concentration des populations musulmanes et structuration de l'associatif musulman à Bruxelles", *Brussels Studies* 2007, n° 4, 7 et 8.

saient d'un interlocuteur comme le Centre islamique et culturel, proche des autorités saoudiennes, et entendaient régler la question de la représentation définitive de l'islam en concertation avec les pays d'origine des immigrants musulmans. C'était "l'islam des ambassades"⁶³. Le Centre islamique et culturel fut le seul interlocuteur des autorités lors de l'adoption de la loi de reconnaissance du 19 juillet 1974⁶⁴. En 1978, ce rôle est officialisé dans l'arrêté d'exécution⁶⁵ et confirmé par les gouvernements successifs durant la décennie suivante⁶⁶. Mais dès la fin des années 1980, les autorités civiles ne considèrent plus le Centre islamique et culturel comme un interlocuteur "légal et valable"⁶⁷, en raison de son manque de légitimité au sein de la communauté islamique⁶⁸. Il est cependant permis de se demander s'il s'agit bien là de l'unique raison. Au fur et à mesure que l'islam en Belgique est devenu l'affaire d'un nombre important de citoyens du Royaume, il devenait de plus en plus difficile pour les autorités belges de concéder à des puissances étrangères un rôle aussi direct dans leurs relations avec les Belges de religion islamique⁶⁹. On peut évidemment s'interroger sur la constitutionnalité de cette attitude: non seulement, l'article 21 de la Constitution interdit à l'État de s'immiscer dans les affaires internes d'une communauté culturelle, mais d'autres cultes peuvent également être les véhicules d'influences étrangères en Belgique. Ceci montre le paradoxe qui sous-tend le régime belge des cultes. D'une part, la Constitution interdit aux pouvoirs publics d'intervenir dans le choix par une communauté culturelle de son organe représentatif. Mais d'autre part, ce même principe implique qu'aucun critère de légitimité établi par l'autorité civile ne s'impose à cet organe. En pratique, ce sont donc les seuls pouvoirs publics qui constatent cette légitimité⁷⁰, pouvant au besoin nier celle d'un organe représentatif qui serait politiquement inacceptable, ou encore intervenir eux-même pour

⁶³ Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Dua, Doc. Sénat, n° 104 (1973-1974), 5; Y. BEYENS et K. GEIRNAERT, "L'Islam et l'État belge: des amis des 30 ans", in D. DUCARME (ed.), *Islam de Belgique. Entre devoir d'intégration et liberté religieuse*, Bruxelles, Luc Pire, 2007, 39; L. PANAFIT, *Quand le droit écrit l'islam. L'intégration juridique de l'islam en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 112-121.

⁶⁴ Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *Mon. b.* 23 août 1974.

⁶⁵ Arrêté royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, *Mon. b.* 5 juillet 1978.

⁶⁶ Q.R. Sénat 1985-1986, 26 janvier 1986, 445 (Q. n° 31 M. Antheunis).

⁶⁷ Q.R. Ch. Repr. 1989-1990, 5 septembre 1990, 10565 (Q. n° 531bis F. Dewinter).

⁶⁸ L. PANAFIT, *o.c.*, 1999, 191.

⁶⁹ P. BLAISE et V. DE COOREBYTER, "L'Islam et l'État Belge", *Res Publica* 1993, 30 et 31; L. PANAFIT, *o.c.*, 189-193.

⁷⁰ Le propos est récemment confirmé par la décision de suspendre le financement de l'Exécutif des musulmans de Belgique. L'arrêté royal du 27 mars 2008 portant suspension des articles 4 à 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.* 11 avril 2008, se fonde, selon le rapport au Roi, sur le fait que "l'Exécutif n'est plus en mesure de fonctionner comme organe représentatif du culte musulman".

créer un organe représentatif considéré comme légitime, comme le législateur l'a fait pour le culte islamique le 20 juillet 2004⁷¹.

2. *La forme de la reconnaissance*

La reconnaissance prend des formes variées. Actuellement, certains organes représentatifs sont reconnus par la loi, d'autres le sont par le Roi, d'autres encore jouissent d'une reconnaissance de fait. La tendance la plus récente est cependant celle d'une reconnaissance abstraite du culte par la loi, suivie d'une reconnaissance de l'organe représentatif par arrêté royal.

A) La reconnaissance par le pouvoir législatif

La reconnaissance de l'organe représentatif du culte par la loi ne concerne que le culte catholique. Les évêques sont reconnus en cette qualité par la loi du 18 germinal an X (voir *supra*). Cette particularité s'explique par l'antériorité de la loi de reconnaissance à la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

B) La reconnaissance par le pouvoir exécutif

La règle à laquelle le culte catholique fait figure d'exception est celle de la reconnaissance d'un culte par la loi, suivie de celle de son organe représentatif par le Roi. Ce principe est posé par les articles 18 et 19 et 19*bis* de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

a) *La reconnaissance expresse*

1) *Les cultes anglican, orthodoxe et islamique*

La reconnaissance peut être formellement exprimée dans une disposition du droit positif. C'est le cas de l'organe représentatif du culte anglican, dont l'organe représentatif, le Comité central du culte anglican, est reconnu par l'arrêté royal du 11 juillet 1923⁷². C'est aussi le cas de l'organe représentatif du culte orthodoxe, reconnu par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du

⁷¹ Loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *Mon. b.* 30 juillet 2004. Voir cependant l'intervention de M. A. Borginon en commission de la Justice de la Chambre des représentants, qui n'estime cette intervention acceptable que parce qu'elle est proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et qu'elle protège les droits individuels des fidèles (Proposition de loi portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman. Rapport fait au nom de la commission de la Justice par M. Walter Muls, *Doc. Parl.* Ch. Repr., 1275/003, 23). On rétorquera à cet argument que prendre comme objectif la protection des droits individuels des fidèles est déjà en soi une option politique pouvant constituer une immixtion de l'État dans l'organisation de la communauté cultuelle.

⁷² Arrêté royal du 11 juillet 1923 portant que le comité central du culte anglican est composé d'un président et de deux membres, tous trois désignés par le ministre de la Justice, *Mon. b.* 30 juillet 1923.

15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe⁷³: “*Le métropolitain archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople ou son remplaçant est reconnu par Nous comme organe représentatif de l'ensemble de l'Église orthodoxe*”. C'est enfin le cas du culte islamique. L'Exécutif des musulmans de Belgique est formellement reconnu par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique⁷⁴.

2) *Le culte protestant*

Le cas de l'organe représentatif du culte protestant est plus délicat. Le synode de l'Église protestante unie de Belgique bénéficiait depuis le 18 mai 1839 d'une reconnaissance exprimée sous la forme d'une lettre du ministre de l'Intérieur l'assurant qu'il serait considéré par le Roi comme seul représentant des églises protestantes en Belgique. La situation de fait du protestantisme en Belgique a cependant connu depuis de profondes modifications. L'émergence du protestantisme évangélique et la multiplication de communautés de cette tendance non représentée au sein du synode rendait le monopole de représentation du protestantisme dont jouissait l'EPUB de moins en moins légitime aux yeux des fidèles protestants. Cette divergence entre la reconnaissance de l'EPUB par les autorités civiles et son statut devenu minoritaire au sein de la communauté protestante a donné lieu aux litiges tranchés par les arrêts évoqués du 18 novembre 1997 et du 5 octobre 1999⁷⁵. Suite à ces arrêts, l'EPUB et le Synode fédéral du culte protestant évangélique (SF) ont été invités, afin d'éviter de nouveaux litiges, à créer une structure commune, permettant la représentation de l'ensemble du protestantisme belge auprès des pouvoirs publics. Les négociations menées entre les deux tendances ont donné lieu à la création, le 9 novembre 2002, du Conseil administratif du culte protestant et évangélique (CACPE), installé le 1^{er} janvier 2003 et reconnu le 20 septembre de la même année (voir *infra*)⁷⁶.

b) *La reconnaissance implicite*

La reconnaissance ne résulte pas nécessairement d'un acte exprès. Elle peut également être implicite. C'est le cas lorsque les pouvoirs publics traitent

⁷³ Arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe, *Mon. b.* 31 mars 1988.

⁷⁴ Arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.* 20 mai 1999.

⁷⁵ C.E. n° 82.670, *Evangelische Alliantie Vlaanderen*, 5 octobre 1999, RW 1999-2000, 1093-1095, note R. TORFS, et RBDC 2000, 327-333, note L.L. CHRISTIANS.

⁷⁶ M. DANDOY, *Le protestantisme. Mémoire et perspectives*, Bruxelles, Racine, 2005, 102 et 103.

une personne ou une organisation déterminée en organe représentatif d'un culte sans que cette décision fasse l'objet d'une disposition du droit positif.

Le Consistoire central israélite fait l'objet d'une reconnaissance implicite. La législation napoléonienne de 1806⁷⁷ créait à Paris un Consistoire central composé de trois rabbins et de deux autres israélites⁷⁸. Lors de l'indépendance nationale, les communautés israélites belges fondaient leur reconnaissance sur cette législation⁷⁹. Mais il n'existait plus d'organe représentatif de l'ensemble du judaïsme au niveau national. C'est pour répondre à ce manque que des notables israélites fondèrent le Consistoire central israélite à Bruxelles en 1832. La légitimité dont bénéficiait le Consistoire central à l'égard des différentes communautés lui permit de s'imposer rapidement auprès des autorités belges comme l'organe représentatif du culte israélite. Cette position privilégiée ne reposait cependant sur aucune disposition du droit positif⁸⁰. C'est seulement après l'adoption de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes qu'un arrêté royal fait allusion au Consistoire central israélite. L'arrêté royal du 23 février 1871 confie au Consistoire central l'approbation des comptes des communautés israélites reconnues⁸¹, à l'instar de la compétence reconnue à l'évêque pour les fabriques d'églises du culte catholique⁸².

Le Conseil administratif du culte protestant et évangélique est reconnu implicitement par un arrêté royal inédit du 20 septembre 2003. Les visas de cet arrêté, dont l'objet formel est la reconnaissance d'une seconde place de pasteur-(co)président du synode au cadre des ministres du culte protestant, renvoient à "*la constitution d'un Conseil administratif du culte protestant évangélique*"⁸³.

Le cas du culte islamique doit également être mentionné ici. Même si pendant longtemps aucun organe représentatif du culte islamique n'a formellement été reconnu par les autorités belges, le Centre islamique et culturel a longtemps joué le rôle d'interlocuteur officieux des autorités belges,

⁷⁷ Décret du 17 mars 1808 qui ordonne l'exécution d'un règlement du 10 décembre 1806 sur les Juifs, *Bull.* 187, n° 3237.

⁷⁸ Décret du 17 mars 1808, art. 13.

⁷⁹ J.P. SCHREIBER, "L'organisation du culte israélite en Belgique et en France. Ressemblances et dissemblances", in A. DIERKENS (ed.), *Pluralisme religieux et laïcités dans l'Union européenne*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1994, 86.

⁸⁰ Le Consistoire central israélite fait cependant état d'un arrêté royal du 21 mai 1832, dont aucune trace ne semble subsister (CONSISTOIRE CENTRAL ISRAËLITE DE BELGIQUE, *200 ans du Consistoire central israélite de Belgique*, s.l., s.n., 2008, 10).

⁸¹ Arrêté royal du 23 février 1871 portant organisation des églises protestantes et israélites, *Mon. b.* 27 février 1871, art. 4.

⁸² Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, *Mon. b.* 9 mars 1870, art. 3.

⁸³ L'arrêté royal du 20 septembre 2003 est accompagné d'une simple lettre du 26 mai 2003, par laquelle le ministre de la Justice prend acte de la création du CACPE et annonce qu'il le considère comme l'organe représentatif du culte protestant. Ce courrier n'a cependant aucune valeur normative. Tout au plus pourrait-il engager la responsabilité civile de l'État en cas d'attitude non conforme à son contenu.



notamment lors de l'adoption de la loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique⁸⁴. En 1978, il est mentionné dans l'arrêté d'exécution, qui le charge de déterminer le nombre de membres de chaque comité islamique⁸⁵. C'est seulement à la fin de la décennie suivante que sa légitimité est mise en cause⁸⁶ et en 1996 qu'il est remplacé par l'Exécutif des musulmans de Belgique⁸⁷.

C) La reconnaissance de fait

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, la reconnaissance d'un organe représentatif du culte par pure voie de fait est exceptionnelle. Le Consistoire central israélite, qui bénéficiait d'une telle reconnaissance, a fait l'objet d'une reconnaissance implicite par arrêté royal le 23 février 1871.

Durant la période comprise entre l'entrée en vigueur de la loi du 19 juillet 1974 et l'adoption de l'arrêté royal du 3 mai 1978, le Centre islamique et culturel a bénéficié d'une reconnaissance de fait comme organe représentatif du culte islamique. Il était l'interlocuteur de l'État belge pour les questions concernant le culte islamique, alors qu'aucun texte ne lui attribuait ce rôle.

Il faut encore mentionner un cas particulier concernant le culte catholique. Si les évêques de Belgique sont légalement les organes représentatifs de ce culte, il est une question pour laquelle les autorités civiles ne traitent en pratique pas avec eux: celle de leur propre reconnaissance. Tant lors de la création et de la reconnaissance de l'évêché d'Anvers en 1962 que lors de celles de l'évêché d'Hasselt en 1967, les autorités belges, prenant acte de l'organisation interne de l'Église catholique, n'ont pas traité avec les évêques de Belgique, mais directement avec le Saint-Siège. La création de ces deux évêchés était canoniquement une décision du Saint-Siège, alors que leur reconnaissance était le fruit d'un acte parallèle du pouvoir législatif belge. Les travaux préparatoires des lois de reconnaissance montrent que ces deux décisions furent précédées d'une concertation entre autorités civi-

⁸⁴ Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *Mon. b.* 23 août 1974.; P. BLAISE et V. DE COOREBYTER, *o.c.*, 26 et 27; A. OVERBEEKE, "Inrichtingsvrijheid op het terrein van eredienst en school. De zoektocht naar godsdienst-gesprekpartners in oude en nieuwe minderheidsgodsdiensten", *l.c.*, 110; L. PANAFIT, *o.c.*, 171 et 172.

⁸⁵ Arrêté royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, *Mon. b.* 5 juillet 1978, art. 1 al. 4.

⁸⁶ Q.R. Ch. Repr. 1989-1990, 5 septembre 1990, 10565 (Q. n° 531bis F. Dewinter).

⁸⁷ Arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.* 9 juillet 1996.

les et religieuses et que c'est le Saint-Siège qui a, *de facto*, été considéré par l'autorité civile comme organe représentatif⁸⁸.

III. Les organes représentatifs des cultes

Le régime des organes représentatifs des différents cultes est examiné dans la présente partie. Un premier chapitre est consacré à la composition des organes représentatifs, alors qu'un second examine les modes de désignation de leurs membres. Un dernier chapitre examine leur financement.

A. La nature et l'organisation des organes représentatifs

La nature des organes représentatifs des cultes est variable. Il s'agit tantôt d'une ou de plusieurs personnes physiques, tantôt d'un collège. Dans un cas, il s'agit même d'une personne de droit international: le Saint-Siège. Cette variété répond, au moins en partie, à la variété des structures des communautés culturelles elles-mêmes.

1. Les organes individuels

Deux cultes reconnus sont représentés par des personnes physiques en raison de la fonction qu'elles occupent au sein de leur communauté culturelle. Il s'agit des cultes catholique et orthodoxe.

A) Les évêques catholiques

Le culte catholique présente la particularité de disposer d'un organe représentatif pluriel. Chaque évêque est organe représentatif en ce qui concerne son diocèse. Pour chaque décision de l'autorité civile nécessitant l'intervention de l'organe représentatif du culte catholique, le facteur géographique doit déterminer l'organe représentatif compétent. Il en est ainsi notamment du cadre des ministres du culte, établi par diocèse, ou de la reconnaissance et de la suppression des paroisses, effectués sur proposition ou avec l'accord de l'évêque diocésain.

⁸⁸ Projet de loi reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, *Doc. Parl. Ch. Repr. 1961-1962*, n° 296, 8.

B) Le métropolite-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople

Le métropolite-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople (ou son remplaçant) est l'organe représentatif du culte orthodoxe⁸⁹. En pratique, c'est le métropolite exarque pour la Belgique qui assure la représentation de l'Église orthodoxe en Belgique, en qualité de remplaçant.

2. Les organes collégiaux

Les trois cultes reconnus formellement par le législateur du 4 mars 1870, soit les cultes protestant, anglican et israélite, ont en commun de disposer chacun d'un organe représentatif collégial.

A) Le Conseil administratif du culte protestant et évangélique

Depuis le 20 septembre 2003, l'organe représentatif du culte protestant est le Conseil administratif du culte protestant et évangélique (CACPE). Le CACPE succède en cette qualité à l'Église protestante unie de Belgique, qui ne constitue plus qu'une des deux branches de l'organe représentatif, avec le Synode fédéral des Églises protestantes et évangéliques de Belgique.

Le CACPE est caractérisé, d'une part, par sa structure binaire et, d'autre part par son caractère administratif. Dans toutes ses instances, représentants de l'EPUB et du SF siègent à nombre égal, en se partageant la présidence. C'est le cas pour le conseil central comme pour chacune des commissions⁹⁰. Le CACPE n'a de compétences qu'en matière de temporel, à l'exclusion de toute compétence dogmatique ou spirituelle. Ces aspects restent entièrement de la compétence de ses deux branches, l'EPUB et le SF, chacune pour les églises qui relèvent de leur compétence. La distinction entre gestion du temporel et autorité doctrinale n'est cependant pas toujours aisée en pratique. Par exemple, la proposition d'un professeur de religion, au pouvoir organisateur d'une école, ou d'un aumônier, à la direction d'un hôpital, relève formellement du temporel et donc de la compétence du CACPE. Mais on ne peut ignorer qu'en la personne du candidat, c'est également telle ou telle tendance théologique qui est choisie⁹¹.

⁸⁹ Arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'église du culte orthodoxe, *Mon. b.* 31 mars 1988, art. 1.

⁹⁰ Statuts du 9 novembre 2002 (<http://www.cacpe.be>), art. 5, 6 et 13; M. DANDOY, *o.c.*, 101.

⁹¹ M. DANDOY, *o.c.*, 103.

Pour la gestion de ses propres biens, le CACPE agit par le biais d'une association sans but lucratif dénommée "Association de gestion du Conseil administratif du culte protestant et évangélique"⁹².

B) Le Comité central anglican

Le culte anglican est représenté auprès des autorités belges par le Comité central anglican, institué par un arrêté royal du 11 juillet 1923, pris en exécution de l'article 19*bis* de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes⁹³. Le Comité central anglican ne dispose pas de la personnalité juridique.

C) Le Consistoire central israélite

Le Consistoire central israélite est formellement régi par un règlement donnant suite à la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Ce règlement, peu modifié depuis lors, n'est cependant plus appliqué tel quel et ne reflète plus le fonctionnement concret actuel du Consistoire⁹⁴. L'assemblée consistoriale se compose d'environ quarante membres, élus par les différentes communautés israélites membres du Consistoire. Un bureau, composé de six membres, est chargé de la gestion quotidienne⁹⁵.

En sa qualité d'organe représentatif du culte, le Consistoire central israélite n'est compétent que pour un nombre limité de matières. Il s'agit de la reconnaissance des communautés israélites locales (actuellement au nombre de dix-sept) et de la nomination des enseignants chargés des cours de religion israélite dans l'enseignement obligatoire, ou encore de l'utilisation du temps d'antenne accordé à la communauté israélite par les différentes radios et télévisions publiques. En pratique, il est actif dans un nombre plus large de domaines, notamment en matière de promotion de la culture juive⁹⁶.

En tant qu'organe représentatif du culte, le Consistoire central israélite ne dispose pas de la personnalité juridique. Dans le cadre de ses autres activités, il agit sous la forme d'une association sans but lucratif "Consistoire israélite"⁹⁷.

⁹² Statuts publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 27 juin 2003.

⁹³ Arrêté royal du 11 juillet 1923 portant que le Comité central du culte anglican est composé d'un président et de deux membres, tous trois désignés par le ministre de la Justice, *Mon. b.* 30 juillet 1923.

⁹⁴ Entretien avec M. Michel Laub, secrétaire général du Consistoire central israélite, le 13 octobre 2008.

⁹⁵ "200 ans du Consistoire central israélite", *o.c.*, 10.

⁹⁶ *Ibid.*, 11.

⁹⁷ Statuts publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 15 mars 2006.

D) L'Exécutif des musulmans de Belgique

L'Exécutif des musulmans de Belgique se compose d'une assemblée générale de 68 membres élus directement par les fidèles inscrits sur des listes électorales établies à cette fin⁹⁸, et d'un bureau exécutif élu par cette assemblée.

L'Exécutif des musulmans de Belgique ne dispose pas en tant que tel de la personnalité juridique. Il existait cependant une association sans but lucratif "Gestion des finances de l'Exécutif des musulmans de Belgique"⁹⁹, dont la dissolution judiciaire a été ordonnée le 22 février 2008. Une nouvelle association sans but lucratif, "Collège de l'Exécutif des musulmans de Belgique" a été fondée le 23 mai 2008¹⁰⁰. Cette ASBL a pour objet social "la gestion du personnel de l'Exécutif des musulmans de Belgique, le budget alloué par le ministère de la Justice, ainsi que tous les autres moyens, financiers ou pas, alloués ou mis à disposition de l'EMB". L'importance de l'existence d'une ASBL est liée à la spécificité du financement de l'Exécutif des musulmans de Belgique par rapport à celui des autres organes représentatifs des cultes (voir *infra*).

3. Le Saint-Siège

Si le droit positif n'évoque pas la question, la pratique montre que la représentation du culte catholique auprès des autorités belges a lieu à deux niveaux, correspondant à la structure hiérarchique de l'Église. Si les évêques sont organes représentatifs en ce qui concerne les affaires de leur diocèse, ils ne le sont pas pour ce qui dépasse leur compétence en droit canonique. En l'occurrence, la création d'un nouveau diocèse ne relève pas de la compétence des évêques en place, mais de celle du Saint-Siège. Et c'est bien ce dernier que les autorités belges ont considéré comme organe représentatif du culte catholique lors de l'érection et de la reconnaissance des évêchés d'Anvers et de Hasselt¹⁰¹. Aux organes représentatifs individuels et collégiaux, il convient donc d'ajouter une personne de droit international¹⁰² agissant en qualité d'organe représentatif du culte.

⁹⁸ Règlement électoral du 12 janvier 2005 de la Commission chargée du renouvellement des organes représentatif du culte musulman – Elections des organes représentatifs du culte musulman auprès des autorités belges – 20 mars 2005, *Mon. b.* 14 février 2005, *err. Mon. b.*, 16 mars 2005.

⁹⁹ Statuts publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 7 décembre 2005.

¹⁰⁰ Statuts publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 11 juillet 2008.

¹⁰¹ Projet de loi reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers, *Doc. Parl. Ch. Repr.* 1961-62, n° 296/1, 1 et 8; Projet de loi reconnaissant la modification de la circonscription de l'évêché de Liège et de l'archevêché de Malines-Bruxelles ainsi que la création de l'évêché d'Hasselt, *Doc. Parl. Ch. Repr.* 1966-67, n° 300/1, 1.

¹⁰² K. MARTENS, "Ad religionis bonum internaëque tranquillitatis conservationem. Over de mogelijkheid van een concordaat tussen de Heilige Stoel en een Belgische entiteit", *RRS* 2008, 158-165.

B. La désignation des membres

La désignation des membres des organes représentatifs des cultes fait l'objet de procédures variées. Tantôt, il s'agit d'une élection, tantôt d'une nomination. La désignation peut se faire par la communauté culturelle elle-même ou par l'autorité civile, voire par l'intervention conjointe de ces deux autorités.

1. La désignation par la communauté culturelle

Quatre organes représentatifs du culte voient leurs membres désignés par la communauté culturelle elle-même. Il s'agit des organes représentatifs des cultes catholique, protestant, israélite et orthodoxe. La procédure est cependant différente selon les cas: il peut s'agir d'une élection ou d'une nomination.

A) La nomination

Conformément à l'organisation propre de l'Église catholique, les évêques sont nommés par le pape, sans intervention de l'autorité civile¹⁰³.

B) L'élection

Le métropolitain-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople, organe représentatif du culte orthodoxe, est élu par le synode des évêques du Patriarcat¹⁰⁴.

Le Consistoire central israélite est une assemblée élue par les communautés qui en sont membres. Chaque communauté est libre de la manière dont elle désigne ses représentants à l'assemblée consistoriale¹⁰⁵.

Le Conseil administratif du culte protestant et évangélique est la structure commune de deux fédérations distinctes, qui y délèguent chacune leurs représentants. La première, l'Église protestante unie de Belgique, est une fédération d'églises locales regroupées en districts. Chaque district est représenté au sein de l'assemblée synodale, qui compte 75 membres¹⁰⁶. La seconde branche, le Synode fédéral des églises protestantes évangéliques, est une assemblée regroupant les délégués de seize courants protestants distincts. Chaque courant (ou "dénomination") dispose d'un délégué et d'un

¹⁰³ C. 377 § 1 CIC/83.

¹⁰⁴ J. GUEIT, "Le cas de l'orthodoxie", *Démocratie dans les Églises*, Bruxelles, Lumen Vitae, 1999, 103 p.; J.P. VALONGNES, *Vie et mort des chrétiens d'Orient. Des origines à nos jours*, Paris, Fayard, 1994, 304.

¹⁰⁵ Entretien avec le Pr. Julien Klener, président du Consistoire central israélite, le 5 décembre 2008.

¹⁰⁶ M. DANDOY, *o.c.*, 83-88.

délégué supplémentaire par tranche de dix églises locales affiliées¹⁰⁷. Les délégués dans les différentes commissions du CACPE sont élus pour quatre ans soit par le Synode fédéral, soit par ses chambres communautaires, selon qu'il s'agit de commissions connaissant de matières fédérales ou de matières communautaires¹⁰⁸.

2. La désignation par l'autorité civile

La désignation unilatérale des membres de l'organe représentatif par l'autorité civile ne concerne que le culte anglican. L'arrêté royal du 11 juillet 1923 dispose que le Comité central anglican est composé de trois membres désignés par le ministre de la Justice¹⁰⁹.

Le principe de la désignation des membres du Comité central anglican par l'autorité civile pose néanmoins question au regard de l'article 21 de la Constitution. Le fait que la composition de l'organe représentatif d'un culte soit entièrement soumis à la volonté du pouvoir exécutif ne contrevient-il pas au principe de non intervention de l'État dans l'organisation de la communauté culturelle? Dans une interprétation stricte de l'article 21 de la Constitution, on constatera que les membres du Comité central anglican ne sont pas des ministres du culte, même s'ils peuvent avoir (et ont souvent) cette qualité par ailleurs. Mais l'article 21 n'a jamais fait l'objet d'une telle interprétation. Au contraire, il a toujours été admis que celui-ci exprime par l'exemple une volonté plus générale du Constituant: que l'État n'intervienne en aucune manière dans l'organisation des communautés culturelles¹¹⁰. Les cultes protestant et israélites sont certes soumis au même régime légal que le culte anglican du point de vue de leur représentation, mais force est de constater que le pouvoir exécutif ne s'est pas montré aussi interventionniste dans l'organisation de leurs relations avec l'autorité civile qu'il l'a été avec le culte anglican. En outre, même s'il est fort pragmatique, le choix de désigner un Comité central du culte anglican est peu respectueux de l'organisation interne de l'Église anglicane. Les églises anglicanes de Belgique relevant de l'autorité de l'évêque anglican de Gibraltar, ce dernier pourrait agir en qualité d'organe représentatif du culte.

¹⁰⁷ Statuts du Synode fédéral du culte protestant évangélique du 9 novembre 2002, art.5.

¹⁰⁸ Entretien avec M. J. van der Dussen, co-président du CACPE, 5 décembre 2008.

¹⁰⁹ Arrêté royal du 11 juillet 1923 portant que le comité central du culte anglican est composé d'un président et de deux membres, tous trois désignés par le ministre de la Justice, *Mon. b.* 30 juillet 1923.

¹¹⁰ J. DE GROOF, "Schets van de grondwettelijke beginselen inzake de verhouding Kerk-Staat in België", *Jura Falconis*, 1979-1980, 216-219; P. DE POOTER, o.c., 73-83, A. MIROIR, "L'État et les cultes en droit belge", *Res Publica* 1973, 732-738.

3. La désignation mixte

La désignation des membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique répond à une procédure originale, celle d'une élection par les fidèles, organisée par l'autorité civile et suivie d'une ratification par celle-ci.

La loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, a mis en place un organe spécifiquement chargé de la mise en place d'un organe représentatif du culte islamique. La Commission était composée de quatre membres désignés par le ministre de la Justice et d'un membre désigné par le ministre de l'Intérieur¹¹¹. Le 12 janvier 2005, elle a établi un règlement électoral en vue des élections organisées le 20 mars de la même année¹¹².

Le corps électoral était composé des musulmans âgés de plus de dix-huit ans qui se sont inscrits sur la liste d'électeurs dressée par la Commission. Il était réparti en quatre collèges déterminés en fonction de l'appartenance culturelle déclarée par les électeurs: marocaine, turque, belge ou autre¹¹³. Les candidats devaient quant à eux introduire leur candidature auprès de la Commission soit directement, appuyé par cinquante électeurs, soit via une mosquée. L'acte de candidature devait également comporter une déclaration d'appartenance culturelle déterminant à quel collège électoral s'adressait leur candidature¹¹⁴. Les candidats et les électeurs des collèges turc et marocain étaient répartis en circonscriptions électorales provinciales. Les candidats et électeurs des collèges belge et autres étaient répartis en deux circonscriptions Wallonie-Bruxelles et Flandre-Bruxelles, de manière à leur assurer une représentation au sein de l'assemblée générale issue des élections¹¹⁵. Cette assemblée générale était chargée d'élire les membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique, ceux-ci devant faire l'objet d'une reconnaissance par le Roi¹¹⁶.

La procédure mise en place par la loi du 20 juillet 2004 appelle plusieurs observations. L'objectif du législateur était "d'aider la communauté musulmane à mettre sur pied des élections générales afin d'assurer une nouvelle légitimité à ses organes représentatifs"¹¹⁷, tout en respectant le principe

¹¹¹ Loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *Mon. b.* 30 juillet 2004, art. 3.

¹¹² Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman. Élection des organes représentatifs du culte musulman auprès des autorités belges – 20 mars 2005 – Règlement électoral, *Mon. b.* 14 février 2005, *err. Mon. b.* 16 mars 2005.

¹¹³ Règlement électoral du 12 janvier 2005, art. 1.

¹¹⁴ Règlement électoral du 12 janvier 2005, art. 2.

¹¹⁵ Règlement électoral du 12 janvier 2005, art. 8.

¹¹⁶ Loi du 20 juillet 2004, art. 12 et 13.

¹¹⁷ Projet de loi portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *Doc. Parl. Ch. Repr.* 2003-2004, n° 1275/001, 6.

d'indépendance des églises et de l'État tel qu'il est défini dans la Constitution. *L'a priori* du législateur en faveur d'une procédure électorale directe retient l'attention: ce n'est pas la procédure existant pour les autres cultes dépourvus de structure hiérarchique (judaïsme et protestantisme). De même, la décision de la Commission de créer des collèges électoraux basés sur un critère ethnique n'est pas neutre: elle est le fruit d'un arbitrage opéré entre le principe d'égalité, d'une part, et le respect d'une certaine conception de l'organisation sociologique de la communauté culturelle, d'autre part. Le résultat de cet arbitrage aurait pu être différent. Le principe de l'élection directe a toutefois été approuvé par la Cour d'arbitrage¹¹⁸. Et même si le raisonnement de la Cour suscite des réserves, il faut constater que l'intervention de l'autorité civile dans la désignation des membres de l'Exécutif des musulmans de Belgique est finalement moindre que dans celle des membres du Comité central anglican.

C. Le financement

Il n'existe pas de disposition générale relative au financement des organes représentatifs des cultes¹¹⁹. Il existe cependant plusieurs dispositions particulières, qui ne se distinguent pas par la rigueur avec laquelle elles sont appliquées.

1. Le financement direct

A) Les évêques catholiques

Les évêques du culte catholique perçoivent une indemnité forfaitaire destinée à couvrir les frais auxquels ils s'exposent dans l'exercice du contrôle de leur diocèse. Cette indemnité n'est pas comprise dans leur traitement et peut être considérée comme une indemnité justifiée par leur qualité d'organes représentatifs du culte catholique¹²⁰.

B) L'Exécutif des musulmans de Belgique

Le financement direct d'un organe représentatif du culte concerne principalement l'Exécutif des musulmans de Belgique. Sa subvention figure expres-

¹¹⁸ C.A., n° 148/05, 28 septembre 2005, *Mon. b.* 12 octobre 2005.

¹¹⁹ J.F. HUSSON, "Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique", in J.F. HUSSON (ed.) *Le financement des cultes et de la laïcité. Comparaison internationale et perspectives*, Namur, Les éditions namuroises, 2005, 27.

¹²⁰ Arrêté du Régent du 8 octobre 1945, *Mon. b.* 18 octobre 1945.

sément au budget général des dépenses¹²¹, exécuté par l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique¹²². C'est pour cette raison que l'Exécutif des musulmans de Belgique doit impérativement être couvert par une association sans but lucratif disposant de la personnalité juridique. L'association sans but lucratif "Gestion des finances de l'Exécutif des musulmans de Belgique" ayant été mise en liquidation par ordonnance du président du tribunal de première instance de Bruxelles du 22 février 2008, les subventions publiques ont été suspendues par arrêté royal du 27 mars 2008¹²³. Une nouvelle association sans but lucratif "Collège de l'Exécutif des musulmans de Belgique" a été fondée le 23 mai 2008 pour lui succéder.

C) Les organes représentatifs des cultes protestant, anglican et israélite

Le Conseil administratif du culte protestant et évangélique, le Comité central anglican et le Consistoire central israélite ne perçoivent actuellement aucune subvention de fonctionnement. De telles subventions sont néanmoins prévues par des arrêtés du Régent du 8 octobre 1945, mentionnés dans le *Moniteur belge* du 22 octobre 1945. Quoique inappliqués, ces arrêtés n'ont jamais été abrogés.

2. Le financement indirect

Les organes représentatifs des cultes catholique, protestant, israélite, islamique et orthodoxe bénéficient surtout d'un financement indirect de la part de l'État. Il s'agit d'un certain nombre d'emplois de ministres du culte prévus au cadre et affectés à des fonctions d'encadrement. Pour le culte catholique, il s'agit des fonctions de "haut clergé", telles que vicaire général, chanoine ou secrétaire de l'évêché, soit un total de cent quarante temps pleins et deux temps partiels.

Ce modèle est *mutatis mutandis* appliqué aux cultes protestant, israélite, orthodoxe et islamique. Pour le culte protestant, il existe neuf emplois des-

¹²¹ Il faut noter que le Conseil central laïque bénéficie du même avantage : Loi du 26 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, *Mon. b.* 22 octobre 2002, art. 48 à 52. Pour le bouddhisme, dont la reconnaissance a été sollicitée par l'association sans but lucratif "Union bouddhique belge" en tant que communauté philosophique non-confessionnelle (Const., art. 181 § 2), une subvention est prévue depuis 2008 au profit de cette ASBL : Loi portant du 24 juillet 2008 des dispositions diverses (I), *Mon. b.* 7 août 2008, art. 139; Arrêté royal du 20 novembre 2008 portant réglementation relative à l'octroi de subsides à l'association sans but lucratif "Union bouddhique belge - Boeddhistische Unie van België", *Mon. b.* 5 décembre 2008.

¹²² Arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.* 20 mai 1999, art. 4 à 9.

¹²³ Arrêté royal du 27 mars 2008 suspendant les articles 4 à 9 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.* 11 avril 2008.

tinés aux co-présidents du CACPE et à leurs secrétaires. Pour le culte israélite, il existe au cadre un emploi de grand rabbin de Belgique, et deux temps plein et demi de secrétaires¹²⁴. En ce qui concerne le culte orthodoxe, sept emplois de haut clergé sont prévus au cadre des ministres du culte¹²⁵. L'Exécutif des musulmans de Belgique dispose quant à lui de quatre emplois à temps plein, deux secrétaires généraux et deux secrétaires¹²⁶.

3. *L'absence de financement*

Le Comité central anglican ne perçoit aucun financement direct ou indirect des pouvoirs publics. Ses membres disposent de leur seul traitement de ministre du culte et d'aucune indemnité de fonctionnement. Cette situation n'est toutefois pas conforme à l'arrêté du Régent du 8 octobre 1945 (voir *supra*).

IV. Conclusion

Les organes représentatifs jouent un rôle clef dans le régime belge des cultes. Cependant, force est de constater que jamais ils n'ont fait l'objet d'une approche systématique par le législateur. Leur régime résulte d'une approche au cas par cas, consistant souvent à entériner telle ou telle situation de fait, plutôt que d'une réelle réflexion théorique sur leur nature et leur rôle. Cette situation, qui s'explique notamment par le fait que la reconnaissance de plusieurs cultes est antérieure à la fondation de l'État belge, montre cependant ses limites.

Le mécanisme de reconnaissance de nouveaux cultes en droit belge est une procédure en deux temps. D'abord, le législateur évoque un culte sous une dénomination abstraite. Ensuite, le pouvoir exécutif désigne un organe représentatif de ce culte. Voici donc l'État obligé à la fois de ne pas intervenir dans la vie interne des communautés cultuelles et de définir concrètement quelles sont les communautés que le législateur énumère abstraitement ainsi que l'autorité habilitée à représenter chacune d'elles. La schizophrénie n'est jamais bien loin. Comment à la fois refuser de s'immiscer dans les affaires internes d'une communauté cultuelle et définir quel organe

¹²⁴ J.F. HUSSON, *l.c.*, 26. Les quatre emplois de grand rabbin sont affectés à des synagogues et non au Consistoire central israélite (Commission des Sages, Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des sages, *o.c.*, 87).

¹²⁵ Commission des Sages, Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque. Rapport de la Commission des sages, *o.c.*, 88.

¹²⁶ Arrêté royal du 1er mai 2006 (inédit).

sera habilité à parler en son nom? Comment refuser de connaître des conflits doctrinaux survenant parfois au sein de tel ou tel courant religieux alors que le législateur lui-même, par les termes qu'il utilise pour définir les cultes reconnus, a établi des catégories *a priori*, qui ne correspondent pas nécessairement au vécu des fidèles?

Oserait-on suggérer une véritable révolution copernicienne en cette matière? La reconnaissance abstraite d'un culte par le législateur oblige le pouvoir exécutif à se livrer en permanence à des spéculations théologiques qui ne sont pas de sa compétence. Et plus les termes utilisés par le législateur sont généraux, plus la tâche est ardue. Une inversion de ce mécanisme serait bienvenue. Le législateur pourrait reconnaître un certain nombre d'organes représentatifs. Les communautés de base reconnaissant la légitimité de l'un de ceux-ci pourraient ainsi bénéficier des avantages de la reconnaissance en fonction de leur rattachement à tel ou tel organe représentatif. La loi, débarrassée de concepts prêtant à d'innombrables controverses théologiques, assurerait une meilleure sécurité juridique à chacun et épargnerait à l'État de se livrer à une tâche de théologien qui n'est pas la sienne et pour laquelle il ne montre d'ailleurs guère de talent¹²⁷.

Le même empirisme se constate sur le plan très concret du régime juridique des différents organes représentatifs. Aucune cohérence n'apparaît dans leur composition, dans leur nature juridique, dans leur financement. L'accord de coopération du 27 mai 2004, remplacé par celui du 2 juillet 2008, ouvre cependant la voie vers plus de cohérence, en évoquant l'adoption d'une législation fédérale relative à la détermination des organes représentatifs et à leur financement éventuel. Cette nouvelle voie – pour autant que l'autorité fédérale décide de la suivre – est cependant également balisée. L'introduction de plus de cohérence dans la législation relative aux organes représentatifs des cultes devra se faire dans le respect des particularités de chaque culte. La cohérence ne devrait donc pas conduire à l'uniformisation totale. Pour certains aspects cependant, une certaine harmonisation serait bienvenue. Les mécanismes de financement des organes représentatifs pourraient par exemple faire l'objet de mécanismes juridiques plus transparents, sans porter atteinte à la spécificité organisationnelle des différentes communautés cultuelles. Une telle mesure permettrait d'éviter que certaines normes juridiques soient, comme c'est actuellement le cas, simplement oubliées par l'autorité comme par leurs bénéficiaires. Elle rendrait égale-

¹²⁷ L.L. CHRISTIANS, "Diversité de dogmes et de structures religieuses dans la législation belge relative au temporel des cultes", *l.c.*, 123.

ment plus aisé le respect du prescrit constitutionnel de parallélisme entre le traitement des cultes et celui de la laïcité organisée, à tout le moins au niveau des organes représentatifs.