

LE FINANCEMENT DES CULTES AU XXI^e SIÈCLE : FAUT-IL RÉVISER L'ARTICLE 181 DE LA CONSTITUTION?

PAR

STÉPHANIE WATTIER *

Depuis le 7 février 1831, le mode de financement des cultes constitue l'un des particularismes constitutionnels de la Belgique. En effet, l'Etat belge est, avec le Grand-duché du Luxembourg et la Grèce, l'un des rares pays de l'Union européenne (1) où les ministres des cultes (2) sont directement et individuellement payés par l'Etat (3).

Déjà en 2001, la doctrine écrivait que «le financement public des cultes en général, et de l'Eglise catholique, en particulier, se trouve actuellement au centre de nombreuses discussions» (4). Force est de constater que dix ans plus tard, cette affirmation est encore, si pas plus, avérée. Après la création de la Commission dite «des Sages», chargée en 2005 «de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus» (5), un Groupe de travail interuniversitaire «chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non-confessionnelles» (6) a été mis sur pied en 2009 (7). Ce Groupe de travail a rédigé un rapport en octobre 2010, lequel

* Stéphanie Wattier est assistante à l'Université Catholique de Louvain. Elle est membre du Centre de recherche sur l'Etat et la Constitution.

(1) L.-L. CHRISTIANS, «Financement des cultes : éléments critiques de droit comparé», *Rev. pol.*, 1999, liv. 4-5, p. 30.

(2) L'une des spécificités de la Belgique, avec la Norvège et certains *Länder* allemands, est de financer également la laïcité organisée.

(3) Cette particularité vise uniquement la prise en charge des traitements et pensions des ministres des cultes. En effet, les autres Etats européens interviennent également mais de façon indirecte dans le paiement des salaires des clergés.

(4) F. DELPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, «Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement des cultes», *Ann. dr. Louvain.*, vol. 61, 2001, n° 4, p. 443.

(5) A.R. du 10 novembre 2005 portant création d'une Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, *Mon. b.*, 7 décembre 2005. La Commission des Sages a publié en 2006 un rapport qui s'intitule «Le financement fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque».

(6) A.R. du 13 mai 2009 portant création d'un Groupe de travail chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles, *Mon. b.*, 6 juin 2009. Le Groupe de travail était co-présidé par Louis-Léon Christians et Michel Magits et également composé de Caroline Sägerser et Luc de Fleurquin.

(7) De surcroît, depuis les infractions dont ont été récemment soupçonnés certains ministres du culte catholique, le régime belge des cultes est plus que jamais dans l'œil du cyclone et, par ricochet, la problématique du financement public des cultes a été remise sur la table. L'on précise que ces infractions ont entraîné la constitution de la Commission Spéciale de la Chambre sur les abus sexuels au sein de l'Eglise, laquelle a adopté, le 30 mars 2010 à l'unanimité, un livre de 70 recommandations, fruit de cinq mois de travail.



a été présenté au Ministre de la Justice début février 2011. La présente contribution ne vise pas à réaliser un résumé de ces deux rapports. L'auteur entend uniquement s'en inspirer s'agissant de l'analyse de droit constitutionnel du régime du financement des cultes au XXI^e siècle.

Si historiquement la Belgique était un Etat homogène où la population était essentiellement catholique (8), elle a muté au fil du temps, entraînée par une diversité religieuse et un multiculturalisme certains. Il en découle qu'aujourd'hui, le mécanisme de financement des cultes pose fondamentalement question quant à sa pertinence mais surtout quant à son reflet des réalités de la société actuelle (9). En ce sens, il suscite bon nombre de questions, tant au niveau du droit qu'au niveau sociologique, philosophique et politique.

En ce qu'il est consacré par l'article 181 de la Constitution, le financement public des cultes appelle d'évidentes questions fondamentales au regard du droit constitutionnel belge mais également du droit constitutionnel comparé. C'est sur ce double point que se centre la présente contribution.

Il importe toutefois de garder à l'esprit que l'article 181 de la Constitution n'est actuellement pas révisable. Cette contribution constitue donc une invitation à la réflexion quant à la prochaine déclaration de révision de la Constitution.

Après une analyse du fondement du financement des cultes (I), le régime juridique de ce dernier sera étudié (II) afin de dégager la nécessité éventuelle d'une révision substantielle de l'article 181 de la Constitution (III). L'on s'interrogera alors sur la consécration de critères de reconnaissance des nouveaux cultes ainsi que sur la possibilité d'un mode alternatif de financement des cultes en droit belge.

I. — LE FONDEMENT DU FINANCEMENT DES CULTES

L'analyse du fondement, tant constitutionnel (A) qu'historique (B), du financement des cultes permet d'en percevoir la particularité. Marqué par l'influence du Concordat de 1801, le financement des cultes, en tant que matière fondamentale, trouve son assise juridique dans la Constitution belge depuis le 7 février 1831.

(8) A l'exception seulement de quelques minorités protestantes, juives ou sans religion (Y. THIELS et I. WOUTERS, «Le régime des cultes en Belgique et au Portugal : de l'approche séculaire à l'approche égalitaire», *R.B.D.C.*, 2008, p. 381).

(9) En témoigne le rapport rendu en 2006 par la Commission des Sages, réunie à l'initiative de la Ministre de la Justice de l'époque. Voy. Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes et des délégués laïques*, 2006, p. 13.



A. — *Le fondement constitutionnel
du financement des cultes*

L'article 181 de la Constitution fonde le financement des cultes en Belgique en énonçant que «les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget» (10). N'ayant pas été modifié depuis 1831, le paragraphe premier de l'article 181 met donc les traitements et pensions des ministres des cultes à charge de l'Etat.

A cet égard, une remarque importante s'impose : parler de «financement des cultes» ou «d'aide aux cultes» est, en réalité, inapproprié (11). En effet, ce ne sont pas les cultes qui sont financés au titre d'une obligation constitutionnelle mais les ministres des cultes. Eux seuls sont finançables.

Le système belge de financement des cultes témoigne de ce que la Belgique ne connaît pas une séparation nette entre l'Eglise et l'Etat comme c'est le cas du Portugal qui a érigé au rang de principe constitutionnel indérogeable (12) la séparation entre les Eglises et l'Etat portugais (13).

Le droit constitutionnel belge consacre une relation que Louis-Léon Christians qualifie avec justesse de «neutralité bienveillante» (14) entre l'Etat et les ordres cultuels (15). Deux motifs essentiels sont retenus à l'appui de cette affirmation : premièrement en raison de ce que l'Etat soutient activement les ministres des cultes et les délégués laïques par le financement direct que consacre l'article 181 de la Constitution; deuxièmement parce que l'obligation d'antériorité du mariage civil par rapport au mariage religieux, contenue dans l'article 21, alinéa 2, de la Constitution, constitue une immixtion, bien que relative, dans la liberté de culte.

(10) Const., art. 181, §1^{er}.

(11) F. DELPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, *op. cit.*, p. 454.

(12) L'article 41, alinéa 4 de la Constitution portugaise stipule que «les Eglises et les autres communautés religieuses sont séparées de l'Etat». Quant à l'article 288, il précise, au rang de limite matérielle à la révision, que «les lois de révision constitutionnelle observent les limites suivantes : [...] c) la séparation de l'église et de l'Etat».

(13) L'on notera cependant que le Portugal assure également une forme de financement plus ou moins important de certains cultes. Voy., en ce sens, J. DE SOUSA E BRITO, «Le financement des communautés religieuses au Portugal», in *Le financement des religions dans les pays de l'Union européenne*, Actes du colloque organisé par le Professeur Salvatore Berlingo, Messine, 16-19 novembre 2006, Leuven, Basdevant-Gaudemet et Berlingo, 2009, pp. 287 et s.

(14) L.-L. CHRISTIANS, «Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 83.

(15) D'autres encore parlent de «séparation mitigée» entre l'Etat et les ordres cultuels dans la mesure où si l'Etat ne saurait s'immiscer dans ce qui relève du spirituel, il peut toutefois intervenir s'agissant du domaine matériel du culte – encore appelé «temporel du culte» – sans violer le principe de l'autonomie des cultes (V. VANDERMOERE et J. DUJARDIN, *Fabriques d'église*, Bruges, la Charte, 1991, p. 1). Différents arrêts de la Cour constitutionnelle confirment cette prérogative de l'autorité étatique (voy. not. C.C., arrêts n^{os} 148/2005 du 28 septembre 2005 et 93/2010 du 29 juillet 2010).



Par ailleurs, il est intéressant de souligner que le principe de financement semble avoir acquis une certaine stabilité lorsque, concluant une évolution politique lancée début des années quatre-vingt, la Constitution a été modifiée en 1993 afin que soit introduit un second paragraphe dans l'article 181, ouvrant le financement aux délégués des organisations non confessionnelles.

L'on rappellera que l'article 181 de la Constitution avait été ouvert à révision en 1978, en 1981 et en 1987 sans être effectivement révisé (16). Une nouvelle proposition fut introduite le 5 février 1992 sur la base des dispositions constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination à l'égard des minorités idéologiques ainsi que sur la base de la résolution 36/15 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 25 novembre 1981 relative à l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (17). La proposition mit en lumière que le pluralisme qui caractérise la société belge exigeait la prise en considération du financement des organisations non confessionnelles aux côtés du financement des cultes (18). La modification de l'article 181 résulta d'un processus long, dont témoignent les nombreuses discussions au sein du Parlement à l'époque. Ces échanges d'opinions aboutirent en 1993 et le nouveau paragraphe de l'article 181 fut voté à une quasi-unanimité, témoignant ainsi de l'évolution du climat sociologique et politique de la Belgique (19). Depuis lors, l'article 181, §2, de la Constitution énonce que «les traitements et pensions des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget» (20).

Rapidement après l'ajout d'un second paragraphe dans l'article 181 de la Constitution, des discussions débutèrent entre les représentants du Conseil Central Laïque et le Ministre de la Justice. L'idée de modifier la loi sur le temporel des cultes pour y insérer la laïcité fut vite abandonnée. Même si cela put sembler en opposition avec la recherche de parallélisme entre organisations non confessionnelles et cultes, ceci se justifia raisonnablement par le fait que les organisations non confessionnelles ne sauraient être considérées comme un septième culte.

C'est la loi du 21 juin 2002 qui concrétisa l'article 181, §2 de la Constitution en reconnaissant l'existence du Conseil Central Laïque comme organisation offrant une assistance morale selon une conception non confession-

(16) C. SÄGESSER et J.-F. HUSSON, «La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, n° 1756, p. 26.

(17) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1991-1992, n° 100-3/1.

(18) C. SÄGESSER et J.-F. HUSSON, *op. cit.*, p. 26.

(19) *Ibid.*, p. 25.

(20) Const., art. 181, §2.



nelle (21). Ce Conseil est composé du *Centre d'Action Laïque* (C.A.L.) et de l'*Unie Vrijzinnige Verenigingen* (U.V.V.).

S'agissant du financement des cultes et de la laïcité organisée, l'on précise encore que c'est dans la loi du 2 août 1974 (22) que l'article 181 de la Constitution trouve sa concrétisation. Les traitements et pensions annuels des ministres des cultes et des délégués laïques sont fixés aux articles 26 à 29^{ter} de ladite loi; la répartition du financement est actuellement à charge du Service public fédéral Justice (23).

B. — *L'historique du financement des cultes*

Se pencher, ne fut-ce que brièvement, sur les aspects historiques du financement des cultes permet de mieux percevoir les motifs ayant amenés le Constituant originaire à adopter l'article 181 de la Constitution.

D'abord, la Belgique demeura sous domination autrichienne jusqu'en 1795 et fut, à cette période, régie par d'innombrables coutumes et règles fort complexes. Le financement religieux s'effectuait de deux façons : premièrement, grâce aux revenus immobiliers qui avaient été donnés aux institutions religieuses au cours des siècles et, deuxièmement, par le système de la dîme (24).

Après la victoire des Français sur les Autrichiens à Valmy, la Belgique devint française le 1^{er} octobre 1795 et la législation française fut donc d'application (25). A cette époque, le régime des cultes entraîna de nombreuses tensions telles la mise sous séquestre des biens des églises et des presbytères en 1797 et, ensuite, le coup d'état de Napoléon Bonaparte en 1799 qui en permit la réouverture. Napoléon finit par signer une convention avec le Saint-Siège : le Concordat de 1801. Ce dernier fonde l'origine historique du financement des cultes en Belgique (26) car il mit un terme au conflit entre Eglise et Etat, qui était né pendant la Révolution française

(21) Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *Mon. b.*, 22 octobre 2002, p. 44180.

(22) Loi du 2 août 1974 relative au traitement des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque, *Mon. b.*, 19 septembre 1974, p. 11415.

(23) L'on précise encore concernant le régime du droit belge des cultes au sens large qu'il s'agit d'une matière dont la régulation des compétences s'est complexifiée depuis le transfert, aux trois régions du pays, de la compétence en matière de temporel des cultes et de fabrique d'églises (L. spéc. du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions, et communautés, *Mon. b.*, 3 août 2001, p. 26636. Cette loi modifia la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 en son article 6, §1^{er}, VII, 6°).

(24) J. P. DELVILLE, «Le financement des cultes en Belgique : approche historique», in J.-F. HUSSON (dir.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaisons internationales et perspectives*, Namur, Editions namuroises, 2005, pp. 79-80.

(25) *Ibid.*, pp. 81-83.

(26) F. DELPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, *op. cit.*, p. 449.



lors de la confiscation et de la vente des biens du clergé, et parce qu'il sera transposé dans la Constitution belge de 1831 en son actuel article 181, §1^{er}.

Plus tard, en 1815, fut fondé le Royaume Uni des Pays Bas, réunissant la Belgique et les Pays-Bas actuels. Le Concordat de 1827, conclu entre Guillaume I^{er} et l'Eglise, poursuit celui de 1801.

Suite à la Révolution de 1830, la Belgique devint un Etat indépendant. Lors de la rédaction de la Constitution, deux courants s'opposèrent au sein du Congrès national : d'une part, les libéraux qui prônaient une séparation totale entre l'Eglise et l'Etat et, d'autre part, les catholiques qui désiraient une certaine dépendance entre sphère étatique et sphère religieuse (27). Le Congrès trancha : il vota la liberté des cultes (Const., art. 19 (28)) mais maintint les traitements ecclésiastiques issus du Concordat de 1801 (29) (Const., art. 181 (30)). Quant à l'article 21 de la Constitution (31), il fut adopté dans un esprit de conciliation en consacrant, d'une part, l'autonomie des cultes qui était réclamée par les catholiques (al. 1^{er}) et, d'autre part, la «suprématie du mariage civil sur le mariage religieux» (32) que réclamaient les libéraux (al. 2).

La modernité qui caractérisait la Constitution belge de 1831 en matière de droit des cultes (33) lui valut d'être considérée comme donnant «à l'Eglise de Belgique un régime de liberté comme elle n'en connaissait dans aucun autre pays catholique» (34).

C. — *La justification du traitement des ministres des cultes*

En Belgique, le financement des ministres des cultes connaît une double justification. La première est historique, la seconde trouve son fondement dans une volonté de solidarité.

(27) E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. I, Bruxelles, Société typographique belge, 1834, p. 525.

(28) Constitution, ancien art. 14 (lors de son adoption en 1831).

(29) Même si la Belgique n'est pas un Etat concordataire, nul ne peut nier l'influence certaine du Concordat de 1801 dont la doctrine considère d'ailleurs que le contenu a été transposé dans l'actuel article 181 de la Constitution (H. WAGNON, «Le Concordat de 1801-1827 et la Belgique indépendante», in *L'Eglise et l'Etat à l'époque contemporaine — Mélanges Mgr Aloïs Simon*, Bruxelles, FUSL, 1975, p. 559).

(30) Const., ancien art. 117.

(31) Const., ancien art. 16.

(32) E. DE LAVELEYE, *Congrès national de Belgique (1830-1831)*, t. I, Bruxelles, Librairie européenne Muquardt, 1880, p. 349.

(33) La Constitution belge fut, en raison de sa grande modernité pour l'époque – surtout s'agissant de son Titre II «Des Belges et leurs droits» –, imitée dans de nombreux pays européens tels le Portugal, l'Italie, l'Espagne et la Roumanie.

(34) L. DE LICHTERVELDE, *Le Congrès national*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1945, p. 67.



Historiquement, le traitement des ministres des cultes doit être vu comme une sorte de rente perpétuelle sur le capital du clergé que l'autorité lui a autrefois confisqué et qui ne lui sera jamais remboursé (35). En effet, l'Eglise n'a jamais, ni aujourd'hui, ni par le passé, réclamé le remboursement de cette confiscation. Pour cette raison, le financement des ministres des cultes consiste en une « compensation financière » (36) pour l'utilisation du capital ecclésiastique acquis au cours de l'Histoire, et non en un remboursement.

Il importe de préciser que l'Archevêque de Malines avait, dans sa lettre adressée au Congrès national, demandé que les traitements et pensions des ministres des cultes soient à charge de l'Etat car il estimait que « l'Etat ne s'est approprié les biens du clergé qu'à charge de pourvoir convenablement aux frais du culte et à l'entretien de ses ministres » (37). L'Archevêque souligna également que « le Saint Siège [...] n'a ratifié l'aliénation pour le bien de la paix, que sous la stipulation expresse que le gouvernement se chargeait d'accorder un traitement convenable aux ministres du culte, comme les articles 13 et 14 du Concordat en font foi » (38).

La seconde justification trouve son fondement dans le rôle social que jouent les cultes au sein de la société, ce qui explique le traitement pécuniaire octroyé à leurs ministres. Ces derniers permettent une solidarité entre les membres de groupes sociaux différents, maintiennent une identité culturelle et apportent un soutien moral tout au long de la vie (naissance, mariage, maladie, décès...). Le financement des cultes constitue, à ce titre, une sorte de contrepartie à l'aide spirituelle que leurs ministres fournissent aux fidèles (39).

D. — *Les dispositions constitutionnelles complémentaires au régime des cultes*

Si l'article 181 fonde le régime de financement des cultes, il ne faut pas perdre de vue l'impact des articles 19 (40), 20 et 21 de la Constitution (41), lesquels composent l'assise constitutionnelle du droit des cultes.

(35) F. DÉLPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, *op. cit.*, p. 449.

(36) *Ibid.*, p. 450.

(37) E. HUYTTENS, *op. cit.*, p. 527.

(38) *Ibid.*, p. 527.

(39) F. DÉLPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, *op. cit.*, p. 450.

(40) S'agissant de l'article 19 de la Constitution, voy. égal. M.-F. RIGAUX et L.-L. CHRISTIANS, « La liberté de culte », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique — Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

(41) Pour mémoire, l'on rappelle également l'importance de l'article 24, §1^{er} de la Constitution, lequel impose aux écoles organisées par les pouvoirs publics « [d'offrir] jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ».



1. *Les articles 19 et 20 de la Constitution*

L'article 19 de la Constitution énonce que «la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés» (42). Non modifié depuis 1831, il s'agit du principe qui consacre la liberté des cultes (43). De cette manière, chacun a droit de professer la religion de son choix. Toutefois, «nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos», indique l'article 20 de la Constitution. Comme le précise Francis Delpérée, à côté de la liberté de croire est donc également consacrée celle de «ne pas croire» (44).

Avec justesse, Nicolas Bonbled différencie le régime constitutionnel de l'article 19 dont découlent des droits qu'il qualifie d'«universels» et ceux découlant de l'article 181 de la Constitution qu'il nomme des droits «spécifiques» en ce que seul un nombre limité de confessions bénéficie d'un financement étatique (45), à savoir les cultes et communautés philosophiques ayant été reconnus. La liberté de religion, quant à elle, bénéficie à chacune des religions existantes. Cette différence, explique Frédéric Amez, témoigne de ce que «le régime des cultes dans la Constitution belge est un système à géométrie variable» (46).

2. *L'article 21 de la Constitution*

Depuis 1831 également, l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution interdit de façon absolue à l'Etat d'intervenir dans la nomination, l'installation et la révocation (47) des ministres des cultes, ainsi que dans l'organisation interne des communautés cultuelles. Bon nombre d'auteurs considèrent cet article comme incontournable car c'est lui qui fonde véritablement l'auto-

(42) Const., art. 19.

(43) Sur la différence entre les notions de «liberté des cultes» et de «liberté de culte», voy. M.-F. RIGAUX et L.-L. CHRISTIANS, *op. cit.*, p. 842.

(44) F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Paris, Bruylant, L.G.D.J., 2001, p. 230.

(45) N. BONBLED, *Les droits des minorités et la répartition des compétences dans les Etats fédéraux : essai de synthèse au départ des expériences belge et canadienne*, Thèse, U.C.L., 2009, p. 568.

(46) F. AMEZ, «Un aspect oublié de la réforme de l'état : le régime des cultes», *J.T.*, 2002, p. 530.

(47) L'article 21 de la Constitution énonce que «l'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes [...]». A noter que la jurisprudence et la doctrine sont unanimes pour considérer que le principe de non-ingérence vaut également pour les révocations, le Constituant n'ayant souhaité aucune différence entre nomination, installation et révocation des ministres des cultes (L.-L. CHRISTIANS, «Conflit ecclésiastique : entre la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme», note sous Mons, 7 janvier 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 243).



nomie des cultes vis-à-vis de l'Etat (48). Jamais donc l'Etat ne pourrait se prononcer sur la validité de la nomination ou du renvoi d'un ministre du culte, ni sur le bien-fondé d'une procédure disciplinaire ou sur la validité des sacrements, sous peine de violer le principe constitutionnel de l'autonomie des cultes (49).

*

Le décor principal ainsi planté, une question inévitable vient à l'esprit : en ce que l'article 181 de la Constitution prévoit un financement étatique des traitements et des pensions des ministres des cultes, n'y a-t-il pas là une contradiction avec l'article 21 de la Constitution qui contient le principe de non-ingérence de l'Etat dans la sphère religieuse (50) ?

Réunie en 2006 sur demande de la Ministre de la Justice de l'époque, la Commission des sages a estimé que cette question trouvait sa réponse dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 5 octobre 2005 (51). En l'espèce, il s'agissait d'un recours introduit à l'encontre du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, lequel prévoyait que les ministres des cultes étaient démissionnaires de plein droit à l'âge de 75 ans. La Haute juridiction jugea que « la liberté de religion et la liberté de culte ne s'opposent pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de ces libertés [...]. Ceci n'empêche cependant pas qu'une telle mesure doive être considérée comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. Bien que l'autorité dispose en l'espèce d'une marge d'appréciation, il appartient à la Cour de vérifier si cette ingérence se justifie. Pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est donc requis que les mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elles poursuivent un objectif légitime et qu'elles soient néces-

(48) Voy. not. C. SÄGESSER et V. DE COOREBYTER, « Cultes et laïcité », *Dossiers du CRISP*, 2000, n° 51, p. 4; L.-L. CHRISTIANS, « L'article 16, alinéa 1, de la Constitution : examen critique de la jurisprudence relative aux conditions d'efficacité dans l'ordre juridique belge des décisions religieuses de révocation des ministres des cultes (1831-1989) », *Adm. Publ.*, 1990, pp. 204-217; K. MARTENS, « Het Hof van cassatie en de interpretatie van artikel 21 G.W. : de verhouding tussen Kerk en Staat dan toch niet op nieuwe wegen? », *C.D.P.K.*, 2000, pp. 215-218.

(49) Voy., en ce sens, C.E., arrêt n° 211.300 du 16 février 2011. En outre, le principe de l'autonomie des cultes pose de nombreuses questions fondamentales de droit constitutionnel et ce, notamment au regard de la jurisprudence strasbourgeoise (voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Pellegrin c. Italie* du 20 juillet 2001; arrêt *Lombardi Vallauri c. Italie* du 20 octobre 2009 et arrêt *Siebenhaar c. Allemagne* du 3 février 2011). La présente contribution ne vise néanmoins pas à développer cette problématique.

(50) Certes, la Cour constitutionnelle n'est nullement compétente pour contrôler la constitutionnalité d'un article de la Constitution par rapport à un autre. Néanmoins, l'on est en droit de s'interroger sur la cohérence des articles 21 et 181 de la Constitution.

(51) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 15.



saires dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à 'un besoin social impérieux' et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de ces libertés, d'autre part» (52).

De cet arrêt, la Commission des Sages déduit que le financement des cultes, tel que consacré par la Constitution belge, est bien une mesure positive que l'on peut considérer comme une ingérence dans le droit des cultes reconnus. Toutefois, la Commission estime pareille ingérence comme étant justifiée dans la mesure où, reprenant les conditions mises en lumière par la Cour constitutionnelle, elle estime que cette ingérence (i) fait l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, (ii) poursuit un objectif légitime, (iii) est nécessaire dans une société démocratique et, qu'en outre, (iv) il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre le but poursuivi et la limitation de la liberté de culte (53).

Si l'on s'accorde avec la Commission des Sages quant au caractère nécessaire et à l'objectif légitime du financement des cultes, l'on doute de la clarté et de l'accessibilité de sa législation. Pallier ce problème est aujourd'hui plus que jamais nécessaire et ce, notamment – on le verra – eu égard aux exigences démocratiques et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

II. — LE RÉGIME JURIDIQUE DU FINANCEMENT DES CULTES

L'analyse du régime du financement des cultes suppose la mise en évidence de deux éléments distincts : d'une part, il faut identifier les cultes reconnus et d'autre part, il faut s'interroger sur la procédure de reconnaissance des cultes.

A. — *Les cultes reconnus*

De quatre cultes reconnus dès son indépendance et remis en lumière par le Pacte scolaire de 1958, la Belgique a évolué vers un régime où les cultes catholique (54), protestant (55), orthodoxe (56), israélite (57), angli-

(52) C.C., arrêt n° 152/2005, du 5 octobre 2005, B.5.

(53) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 15.

(54) Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, *Mon. b.*, 9 mars 1870, p. 905.

(55) A.R. du 7 février 1876 relatif aux cultes évangéliques, aux conseils d'administration et à l'organisation des églises protestantes, *Mon. b.*, 15 février 1876, p. 453.

(56) A.R. du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabrique d'églises du culte orthodoxe, *Mon. b.*, 31 mars 1988, p. 4496.

(57) A.R. du 7 février 1876 relatif aux cultes israélites, aux conseils d'administration et à l'organisation des synagogues, *Mon. b.*, 15 février 1876, p. 454.



can (58), et islamique (59) ont désormais la qualité de *cultes reconnus*. Cet élargissement se comprend aisément vu la diversité religieuse qui s'est de plus en plus développée en Belgique durant près de deux siècles.

Certes, le Constituant de 1831 a imposé à l'Etat de financer les ministres des cultes; toutefois, cela ne doit nullement être entendu comme une obligation illimitée allant jusqu'à imposer le financement de quelque culte que ce soit (60). Seul un nombre limité de ministres des cultes a droit au financement. Il s'agit exclusivement des ministres appartenant à l'un des six cultes précités et en découle, par conséquent, toute l'importance du mécanisme de reconnaissance des cultes, lequel «se trouve donc au cœur de tout le régime des cultes» (61).

B. — *La reconnaissance des cultes*

L'article 6, §1^{er}, VIII, 6^o de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve expressément à la collectivité fédérale la compétence de reconnaître les cultes en Belgique. A l'occasion de l'avis rendu relativement au projet de décret flamand sur l'organisation matérielle et le fonctionnement des cultes reconnus (62), la section de législation du Conseil d'Etat a précisé que la reconnaissance visée par la loi spéciale recouvrait tant la reconnaissance du culte en tant que tel que la désignation de son autorité représentative, les deux questions étant indissolublement liées (63).

Cependant, la Constitution est totalement muette s'agissant du *mécanisme* de reconnaissance des cultes, de même que s'agissant des *critères* à retenir à cet égard. De cette manière, le Constituant a laissé tant l'établissement que la mise en œuvre des critères de reconnaissance à l'appréciation en toute opportunité du législateur (64). Il faut malgré tout

(58) A.R. du 17 janvier 1875 portant organisation du culte anglican, *Mon. b.*, 24 janvier 1875, p. 229.

(59) Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *Mon. b.*, 23 août 1974, p. 10424 et A.R. du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des musulmans de Belgique, *Mon. b.*, 20 mai 1999, p. 17560.

(60) V. CRABBE et F. SONCK, «Les traitements des ministres du culte en Belgique», *Res. publ.*, 1963, p. 77.

(61) F. AMEZ, *op. cit.*, p. 530; F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 231.

(62) Ce projet de décret a abouti au décret flamand du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus (*Mon. b.*, 6 septembre 2004, p. 65171).

(63) Projet de décret relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, avis du Conseil d'Etat, *Doc.*, Parl. fl., sess. ord. 2003-2004, n° 2100/1, p. 131. A noter que cette interprétation est confirmée par l'accord de coopération du 27 mai 2004 tel que modifié par l'accord de coopération du 2 juillet 2008, lequel indique en son article 1^{er}, 1^o que la reconnaissance d'un culte «comporte 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 subside éventuelle du fonctionnement de cet organe» (accord de coopération du 2 juillet 2008 modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 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 du culte et les fabriques d'églises et établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *Mon. b.*, 23 juillet 2008, p. 38435).

(64) S. VAN DROOGHENBROECK, «L'article 181 de la Constitution», *R.B.D.C.*, 2006, p. 288.



souligner qu'il existe un critère qui doit être exclu en tout temps, à savoir celui de la plus ou moins grande vérité doctrinale (65).

L'absence de cadre légal autour de la reconnaissance des cultes ne posait, à l'origine, en 1831, aucun problème car les quatre cultes reconnus «préexistaient» (66) à la Belgique indépendante. C'est seulement depuis les années septante que la question s'est véritablement posée, lors de la demande de reconnaissance des cultes orthodoxe et islamique.

Avec le temps, cinq critères ont donc été mis en lumière par le Ministre de la Justice. Ce dernier eut notamment l'occasion de les énoncer devant la Commission d'enquête parlementaire chargée d'élaborer une politique en vue de lutter contre les pratiques illégales des sectes (67) ainsi qu'en réponse à des questions parlementaires (68). Ces cinq critères peuvent se résumer comme suit (69). Premièrement, il convient que le culte regroupe un nombre relativement élevé d'adhérents, à savoir plusieurs dizaines de milliers. Deuxièmement, il faut que la communauté culturelle soit structurée de manière à avoir un organe représentatif capable de représenter valablement le culte dans ses rapports avec l'autorité civile. Troisièmement, le culte doit être établi dans le pays depuis une assez longue période. Quatrièmement, il faut que le culte présente un certain intérêt social. Cinquièmement, la communauté religieuse ne peut avoir aucune activité contraire à l'ordre public.

Avec Hugues Dumont (70) et Sébastien Van Drooghenbroeck (71), l'on plaide – on le verra – pour la création d'un cadre constitutionnel relatif aux critères de reconnaissance des cultes.

C. — *Les ministres des cultes financés*

Avant tout, il faut garder à l'esprit que la notion de «ministre du culte» est un concept de droit public qui s'applique indistinctement à tous les cultes reconnus et qui n'existe ni en droit canonique, ni dans les règles internes d'un quelconque culte (72). Peuvent uniquement revendiquer le statut de «ministre du culte» les personnes auxquelles la loi confère cette

(65) F. AMEZ, «La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004», in *Le financement...*, *op. cit.*, p. 104.

(66) J.-F. HUSSON, «Le financement des cultes et de la laïcité en Belgique», in *Le financement...*, *op. cit.*, p. 24. Voy. aussi, en ce sens, F. AMEZ, «Un aspect oublié de la réforme de l'Etat...», *op. cit.*, p. 532.

(67) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1995-1996, n° 313-7, pp. 21-22.

(68) Voy. not. question n° 130 de M. Stijn Bex du 8 janvier 2004, *Q.R.*, Ch. Repr., sess. ord. 2003-2004, n° 20, p. 2843.

(69) J.-F. HUSSON, «Le financement des cultes et de la laïcité en Belgique», in *Le financement...*, *op. cit.*, p. 24 et C.E., 12 janvier 1994, *Rev. gén. dr.*, 1994, p. 115.

(70) H. DUMONT, «Le pluralisme 'à la belge'. Un modèle revoir», *R.B.D.C.*, 1999, pp. 24-26.

(71) S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 287-288.

(72) F. AMEZ, «La répartition des compétences...», *op. cit.*, p. 124.



qualité (73). Aussi, parce qu'ils n'effectuent aucune mission d'assistance spirituelle ou morale à la population, les religieux engagés uniquement dans une vie contemplative ne sont pas financés par l'État (74). Le statut des ministres des cultes n'est cependant défini par aucun texte légal. Ils ne sont ni des fonctionnaires, ni des salariés et ont, selon une doctrine et une jurisprudence constantes, un statut *sui generis* (75).

S'agissant de l'identification plus systématique des ministres des cultes et des délégués laïques selon la nomenclature de la loi du 2 août 1974 (76), ce sont, pour le culte catholique, l'Archevêque, les évêques, les vicaires généraux d'archevêché ou d'évêché, les chanoines d'archevêché ou d'évêché, les secrétaires d'archevêché ou d'évêché, les curés, les desservants, les chapelains, les vicaires et les assistants paroissiaux. Chez les protestants, il s'agit du Pasteur-président du Synode, des premiers pasteurs, des seconds pasteurs, des pasteurs et des secrétaires à la présidence du Synode et des pasteurs auxiliaires. Le culte orthodoxe regroupe, quant à lui, le Métropolite-Archevêque, l'Archevêque, les évêques, les vicaires généraux, les secrétaires, les curés-doyens, les desservants et les vicaires. Les ministres du culte anglican sont les chapelains des églises de Bruxelles et d'Anvers et des autres églises. Le culte israélite comporte le Grand Rabbin de Belgique, les grands rabbins, les secrétaires du Consistoire central israélite, les rabbins et les ministres officiants. Pour le culte islamique, l'on retrouve le secrétaire général et le secrétaire adjoint de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, et les imams de premier, deuxième et troisième rang. En ce qui concerne la laïcité organisée, sont identifiés les secrétaires généraux et adjoints, les conseillers moraux qui sont soit de première classe, soit chef de service, soit adjoint, soit assistant.

Face à la complexité de toutes ces dénominations et de l'allocation des traitements y afférents, l'on salue l'initiative du Groupe de travail inter-universitaire chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles. En effet, le Groupe de travail propose, sur impulsion des recommandations formulées par la Commission de Sages, que soit abandonnée la nomenclature actuelle des titres employés à l'égard des ministres des cultes et des délégués laïques pour opérer un classement selon des échelles de traitement en usant les

(73) V. CRABBE et F. SONCK, *op. cit.*, p. 80.

(74) F. AMEZ, «La répartition des compétences...», *op. cit.*, p. 104.

(75) P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. 316-318.

(76) Loi du 2 août 1974 relative au traitement des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque, *Mon. b.*, 19 septembre 1974, p. 11415, art. 26 à 29ter.



catégories A1, A2, B1, B2, C1, C2 et D (77), la catégorie A1 octroyant le traitement le plus élevé et D le plus bas (78).

Plus fondamentalement encore, le problème essentiel de la législation belge découle de ce que celle-ci, inspirée de la législation applicable sous la domination française, se fonde essentiellement sur l'organisation et le droit interne du culte catholique. Pourtant, force est de constater qu'il est illusoire – surtout au XXI^e siècle – que le ministre du culte incarne systématiquement l'homme célibataire, membre d'une ordination et habitant dans un presbytère (79). Le paysage religieux s'est détaché du modèle catholique, réalité que toute réflexion en matière de droit des cultes se doit aujourd'hui de prendre en considération.

III. — VERS UNE RÉFORME DU RÉGIME DE FINANCEMENT DES CULTES ?

Le régime du financement des cultes suscite actuellement de nombreuses questions. Fréquemment au cœur des débats publics, il présente la particularité de mobiliser – à tout le moins – les juristes, les économistes, les théologiens, les sociologues et les politologues.

En tant que matière de droit constitutionnel, l'on s'aperçoit cependant que le régime du financement public des cultes est souvent méconnu ou appréhendé en occultant certains éléments qui le composent. En effet, lorsque l'on s'interroge sur la question de la réforme du financement des cultes, il faut d'emblée ne pas perdre de vue que ce dernier comporte deux volets distincts : d'une part, il implique d'examiner la question de la *reconnaissance* des cultes puisqu'un culte doit être *reconnu* pour pouvoir être financé (A); d'autre part, il induit la problématique du *mode* de financement des cultes en tant que tel (B).

Amenée à se prononcer sur l'éventualité d'une réforme du régime belge du financement des cultes, la Commission des Sages a émis le souhait d'un plus grand respect des principes constitutionnels que constituent les principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution ainsi que du droit au respect de la vie privée inscrit à l'article 22 (80). C'est à la lumière de ces principes qu'il faut aujourd'hui

(77) Groupe de travail interuniversitaire, *Rapport sur la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles*, octobre 2010, pp. 53-56.

(78) Si cette nouvelle classification paraît séduisante, elle est néanmoins critiquable au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination puisqu'est seul répertorié en A1, et sans justification particulière, l'Archevêque du culte catholique.

(79) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 2.

(80) L'on souligne que la Commission des Sages, elle, n'estime pas nécessaire que la Constitution soit révisée en matière de cultes. Elle réclame uniquement un plus grand respect des principes constitutionnels applicables.



s'interroger quant à l'éventualité d'une révision substantielle de la Constitution en matière de financement des cultes.

A. — *Vers une consécration de critères
de reconnaissance des cultes?*

Inchangé depuis 1831, l'article 181, §1^{er}, de la Constitution pose actuellement fondamentalement question quant à son reflet de la réalité juridique belge en matière de droit des cultes. Lors de son adoption, la société belge était quasi homogène : le recensement de 1846 révéla 99,69 % de catholiques sur les 99,76 % de Belges ayant répondu qu'ils étaient croyants alors que les chiffres actuels indiquent que 75 % des Belges seraient de religion catholique (81). Du reste, 18 % se rallieraient au mouvement laïque, 3 à 4 % seraient de croyance musulmane, 1 % adhérerait au protestantisme alors que seulement 0,5 % seraient orthodoxes et 0,5 % de religion juive (82).

Face au constat du caractère incomplet de la Constitution belge – et notamment s'agissant du système de reconnaissance des nouveaux cultes –, diverses initiatives ont vu le jour. L'on saluera à cet égard la réunion de constitutionnalistes de renom, le 29 novembre 2002, sur invitation de Francis Delpérée, qui s'attelèrent à la rédaction de suggestions concernant la future révision de la Constitution de 2003. Publiés seulement en 2006, les travaux servirent à inspirer la révision de la Constitution de 2007.

La réflexion des spécialistes porta notamment sur la question de la révision de l'article 181 de la Constitution (83). A cette occasion, il fut indiqué que l'article 181 de la Constitution «est franchement lacunaire» (84) en ce que «la sélection des cultes et des organisations laïques bénéficiaires de ce financement est faite par le pouvoir législatif au coup par coup, en l'absence de tout critère constitutionnel» (85).

L'une des nouvelles problématiques touchant l'article 181 de la Constitution est liée à la récente demande introduite par l'Union bouddhiste belge sur la base de l'article 181, §2, de la Constitution (86), en sa qualité de philosophie non confessionnelle qu'elle décrit elle-même comme «spiritualité

(81) C. TORREKENS, «Le pluralisme religieux en Belgique», *Diversité Canadienne*, Volume 3-4, 2005, p. 56.

(82) *Ibid.*, p. 56.

(83) Voy., à cet égard, H. DUMONT, «La déclaration de révision de la Constitution de 2007 : suggestions relatives aux articles 170 à 194 de la Constitution», *R.B.D.C.*, 2006, pp. 244-252.

(84) *Ibid.*, p. 249.

(85) *Ibid.*

(86) L'exposé des motifs de la loi du 21 juin 2002 avait précisé que la reconnaissance du Conseil Central Laïque n'épuisait pas la possibilité d'obtention de la qualité «d'organisation reconnue». D'autres organisations pourraient donc, par la suite, introduire une demande de reconnaissance sur la base de l'article 181, §2 Constitution (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2001-2002, n° 50-1556/001, p. 12).



non théiste (87)». En réponse à cette demande, le législateur n'a pas purement et simplement accepté ou refusé la reconnaissance mais a formulé, en juillet 2008, une série de dispositions préparatoires (88) pour «opérer la structuration du Bouddhisme» (89). Ensuite, en novembre 2008, le Gouvernement fédéral a organisé un régime transitoire par arrêté royal (90).

Ce mécanisme, mis en œuvre étape par étape, traduit certes la souplesse du régime de reconnaissance car aucune procédure particulière à suivre n'est inscrite dans les textes légaux. Cependant, ce processus dénué de formalisme, de procédure-type, prouve par ailleurs toute la difficulté de mise en œuvre du système actuel, raison pour laquelle le régime du financement des cultes pose fondamentalement question quant au respect du principe d'égalité et de non-discrimination et du principe de transparence.

De surcroît, la récente constitution du «Forum hindou de Belgique», en vue d'obtenir sa reconnaissance (91), a fait resurgir la problématique liée à l'absence de cadre régulant l'obtention de la qualité de culte reconnu.

1. *La constitutionnalisation des critères de reconnaissance*

Telle qu'elle existe aujourd'hui, la procédure de reconnaissance des cultes est, on l'a vu, insatisfaisante. En ce XXI^e siècle, le principe d'égalité et de non-discrimination, le principe de transparence et les exigences démocratiques occupent une place de premier rang. Or, l'absence de critères formels encadrant le mécanisme de reconnaissance des cultes le place en porte-à-faux avec ces principes et ce, notamment vu l'influence exercée par la Cour européenne des droits de l'homme qui en est la gardienne.

Eu égard à l'exigence d'une plus grande égalité entre les «organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle» (92) et les «cultes», l'on estime nécessaire la concrétisation de critères de reconnaissance non seulement pour les nouveaux cultes mais également pour les nouvelles organisations non confessionnelles désireuses d'être reconnues (93).

(87) N. BONBLED, *op. cit.*, p. 568.

(88) Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses, *Mon. b.*, 7 août 2008, p. 41186.

(89) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2007-2008, n° 1200/1, p. 133.

(90) A.R. du 20 novembre 2008 portant réglementation relative à l'octroi de subsides à l'association sans but lucratif «Union Bouddhique belge», *Mon. b.*, 5 décembre 2008, p. 64862.

(91) J.-F. HUSSON, *Le financement public des cultes et de la laïcité en Belgique : quelques réflexions*, p. 18, disponible sur www.eil.be.

(92) Const., art. 181, §2.

(93) En effet, si de nouveaux cultes sont enclins à demander prochainement leur reconnaissance, il en va de même pour les communautés non confessionnelles. L'on en veut pour preuve la récente demande de reconnaissance introduite par l'Union bouddhiste belge, laquelle s'opéra sur la base de l'article 181, §2 de la Constitution en sa qualité de philosophie non confessionnelle, et non en tant que culte.



En ce sens, l'on suggère l'inscription de l'article 181 dans la prochaine déclaration de révision de la Constitution afin qu'y soit inséré un nouveau paragraphe – un troisième –, lequel consacrerait les critères de reconnaissance des nouveaux cultes. L'on propose qu'une Commission spéciale soit invitée à réfléchir au libellé de ce troisième paragraphe. Cette Commission s'inspirerait notamment des critères déjà mis en lumière par le Ministre de la Justice.

Si, avec le Groupe de travail interuniversitaire, l'on est convaincu de la nécessité de consacrer ces critères (94), l'on estime que c'est dans la Constitution qu'il convient de les inscrire plutôt que dans une loi. En effet, comme l'écrit Sébastien Van Drooghenbroeck, si les critères étaient consacrés dans une loi, la reconnaissance devrait s'opérer par un arrêté royal car une loi ne saurait s'imposer à une autre loi; or, la reconnaissance des cultes est matière trop importante que pour être soustraite au débat démocratique (95). Laisser la reconnaissance des nouveaux cultes à la discrétion du gouvernement, par le biais de l'adoption d'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres, contreviendrait au respect du principe d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'aux exigences démocratiques revendiqués à l'égard le régime actuel de financement des cultes.

Par ailleurs, le caractère fondamental que revêtent les critères de reconnaissance des nouveaux cultes induit qu'il convient de les inscrire dans la Constitution, au même titre que les grands principes de liberté des cultes, d'autonomie des cultes et de financement des cultes, plutôt que dans une loi.

Toutefois, il est à noter que la Commission des Sages avait, quant à elle, exprimé la plus grande méfiance par rapport à la consécration de critères de reconnaissance (96). Même si ces critères sont de nature à rendre la procédure davantage respectueuse du principe d'égalité et de non-discrimination et davantage transparente, la Commission s'interrogeait quant à savoir si cette démarche était vraiment souhaitable dans la mesure où le législateur, saisi d'une nouvelle requête, ne pourrait alors plus refuser la reconnaissance (97).

Il s'agit d'une thèse qu'il faut réfuter (98). Le Groupe interuniversitaire est, on l'a dit, également de cet avis. Concrétiser les critères de reconnais-

(94) Est laissée de côté la question de la création d'un système «d'enregistrement des communautés convictionnelles» proposé par le Groupe de travail interuniversitaire, à côté de la procédure de reconnaissance. Il est renvoyé aux développements du rapport à ce sujet (pp. 25 et s. du rapport).

(95) S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 287, voy., *supra*, note 2.

(96) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 13.

(97) *Ibid.*, p. 13.

(98) La position de la Commission des Sages quant à la non-consécration de critères de reconnaissance ne manqua pas d'être critiquée par la doctrine (Voy. not. M. MAGITS, «Erkende levensbeschouwingen. Commissie van Wijzen herstelt deels de ongelijkheid», *NjW.*, 2006, pp. 919-920).



sance est devenu indispensable et c'est leur contenu lui-même qui permettra d'empêcher les abus. En effet, il convient de ne pas perdre de vue que l'utilisation de critères de reconnaissance reste modulable et peut donc permettre au législateur souverain de lutter contre demandes abusives. S'il est tenu de s'en référer aux critères constitutionnellement consacrés, le législateur dispose toujours d'une marge d'appréciation lors de l'interprétation du respect de ces critères par les cultes demandeurs.

Si le législateur accorde la reconnaissance, une requête pourra alors, sur la base d'une application combinée (99) des articles 10 et 11 de la Constitution avec l'article 181, être introduite devant la Cour constitutionnelle afin de contester la loi de reconnaissance. En ultime recours, une action pourra être envisagée devant la Cour européenne des droits de l'homme (100).

Par ailleurs, si l'on reprend les cinq critères énoncés par le Ministre de la Justice, l'existence du culte depuis plusieurs décennies sur le territoire belge assure une assise historique, l'exigence d'un nombre élevé d'adeptes ainsi que d'un intérêt social garantissent le sérieux du culte, tandis que l'interdiction de contrariété avec l'ordre public permet une sécurité et une absence d'abus. A ces cinq critères pourrait être ajoutée l'exigence de la non contrariété à la Constitution et aux normes en vigueur. L'on songe notamment à la protection contre les traitements inhumains et dégradants, contre la torture (101) découlant de certaines formes d'endoctrinements issues de dérives sectaires (102). Quant à la difficulté liée à l'exigence de l'adoption d'une loi – plutôt qu'un arrêté royal – pour obtenir la reconnaissance, l'on est convaincu que le respect des exigences démocratiques est à ce prix.

En refusant l'adoption de critères de reconnaissance, la Commission des Sages contredit en réalité deux des exigences essentielles qu'elle formule : celle d'un système plus transparent et celle d'un système respectant davantage le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

(99) Sur ladite «méthode combinatoire» employée par la Cour constitutionnelle lorsqu'elle opère son contrôle, voy. M. VERDUSSEN, «L'application de la Convention européenne des droits de l'homme par les Cours constitutionnelles», in *the Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Dykinson, 2003, p. 1569.

(100) L'on songe notamment à la condamnation de l'Etat moldave par la Cour européenne des droits de l'homme pour avoir refusé à l'Eglise métropolitaine de Bessarabie la qualité de culte reconnu. La Cour a jugé que l'Etat avait, par cet acte administratif de refus, opéré une ingérence injustifiée dans la liberté de culte, telle que consacrée par l'article 31 de la Constitution moldave ainsi que par l'article 9 de la Convention (voy. Cour eur. D.H., arrêt *Eglise métropolitaine de Bessarabie c. Moldavie* du 13 décembre 2001). Par ailleurs, l'on estime que la procédure d'obtention de la qualité de culte reconnu par décision du gouvernement telle qu'elle existe en Moldavie, méconnaît les exigences démocratiques.

(101) C.E.D.H., art. 3.

(102) Voy. not., sur ce sujet, L.-L. CHRISTIANS, «Critériologie psychologique des dérives sectaires : vers une première évaluation juridique», *Ann. dr. Louvain*, vol. 64, 2004, pp. 561-594.



Plus fondamentalement encore, il convient de ne pas perdre de vue que le risque est grand de voir un jour l'impartialité des critères de reconnaissance et le caractère arbitraire de leur mise en œuvre faire l'objet d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (103). De plus en plus mis sous pression par la jurisprudence strasbourgeoise (104), l'on doute que l'Etat belge pourra encore longtemps résister à la consécration de critères de reconnaissance. De surcroît, comme le souligne le Groupe de travail interuniversitaire, la jurisprudence de la Haute Cour européenne, «qui reconnaît une marge d'appréciation large aux Etats dans la recherche d'un équilibre [entre la liberté de religion et les conditions de financement des cultes] se livre aujourd'hui à des contrôles plus précis, notamment au regard du principe de non-discrimination» (105).

2. La privation de la qualité de «culte reconnu»

A côté du nouveau paragraphe 3 de l'article 181 de la Constitution, l'on s'interroge quant à savoir s'il ne convient pas de prévoir par ailleurs la privation éventuelle de la qualité de culte reconnu. En effet, un culte est toujours susceptible d'être en défaut de respecter les critères auxquels il satisfaisait pourtant lors de sa reconnaissance et l'on ne voit pas pourquoi l'obtention de la qualité de culte reconnu devrait-elle se conserver *ad vitam*.

C'est en ce sens que l'on suggère également l'ajout d'un quatrième paragraphe dans l'article 181 de la Constitution, indiquant que «perd la qualité de culte reconnu celui qui ne respecte plus un ou plusieurs des critères énoncés au paragraphe 3». Ainsi donc à intervalle régulier – à la fin la législature fédérale par exemple –, le Parlement contrôlerait le respect des critères inscrits dans la Constitution par chacun des cultes reconnus. L'instruction serait menée par la Direction générale de la Législation et des Libertés et des Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité du SPF Justice, qui remettrait un avis au Parlement. La non-satisfaction des critères par le culte concerné entraînerait le vote au Parlement de l'abrogation de la loi de reconnaissance et le culte perdrait dès lors son droit au financement pour l'avenir.

L'on soulignera que la possibilité d'être privé la qualité de culte reconnu a également été proposée par le Groupe interuniversitaire mais via un

(103) L.-L. CHRISTIANS, «De nouvelles politiques religieuses : le droit belge face aux tests européens», *La Revue nouvelle*, n° 6-7, 2007, p. 3.

(104) La Belgique est également sous pression strasbourgeoise s'agissant d'autres aspects du droit des cultes et notamment en ce qui concerne les actions des ministres des cultes devant les juridictions de droit commun. Voy. not. F. AMEZ, «Le régime belge des cultes sous la pression de la jurisprudence de Strasbourg», *J.L.B.M.*, 2009, pp. 706-712; H. VUYE, «Liberté des cultes : la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de cassation sur des longueurs d'ondes différentes?», *C.D.P.K.*, 2004, pp. 3-17.

(105) Groupe de travail interuniversitaire, *Rapport sur la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles*, octobre 2010, p. 20.



retrait – et non une abrogation – puisque la reconnaissance s’opérerait par arrêté royal. A nouveau, cette méthode contrevient aux exigences démocratiques puisque la privation de la qualité de culte reconnu relèverait de la seule discrétion du gouvernement.

B. — *Vers un mode alternatif
de financement des cultes?*

La problématique essentielle du financement des cultes, tel qu’il existe, résulte de ce qu’il ne reflète pas – ou plus – le paysage religieux du XXI^e siècle. En effet, la majeure partie du budget revient au culte catholique car la répartition continue de répondre à une compensation de la spoliation de biens ecclésiastiques au profit de la Nation datant du XVIII^e siècle, en plus du service social accompli par les ministres des cultes. S’agissant des ministres des cinq autres cultes reconnus, seul le service social entre en ligne de compte (106).

Néanmoins, il faut constater l’amorce d’un changement. Sans entrer dans des considérations purement chiffrées, l’on relève quand-même qu’au XIX^e siècle, 98 % du budget alloué aux cultes était rétrocédé à la religion catholique alors que de récents chiffres indiquent que 77,8 % du financement reviendraient actuellement aux ministres du culte catholique (107). Cette diminution découle principalement de ce que le culte catholique a connu un nombre important de décès et de mises à la retraite parmi ses plus vieux ministres du culte.

Il n’en reste pas moins que le système du financement des cultes est dans l’œil du cyclone : inadapté aux réalités actuelles et peu transparent, tels sont les termes qu’inspire ce régime vieux de près de deux siècles (108).

Il n’est dès lors pas étonnant que le système belge ait vu naître, ces vingt dernières années, de nombreuses propositions, des débats, ainsi que beaucoup de questions relatives au régime juridique des cultes et, notamment, concernant le financement des cultes.

La plupart de ces propositions s’inspirent en réalité de régimes prévalant dans d’autres Etats. A cet égard, avec Marc Verdussen, l’on estime que le droit constitutionnel « sera comparé ou ne sera plus (109) », vérité à laquelle le régime des cultes ne saurait faire exception. Il est dès lors devenu inéluctable que des auteurs ou des parlementaires soient tentés de transposer

(106) Question parlementaire écrite n° 219 du 25 octobre 1996 d’Alain Destexhe au Ministre de la Justice, *Q.R.*, Sénat, sess. ord. 1996-1997, n° 1-34, p. 1708.

(107) *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2010-2011, n° 5-607/1, p. 1

(108) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 1.

(109) *Voy.*, en ce sens, M. VERDUSSEN, « Le droit constitutionnel sera comparé ou ne sera plus », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 2007, pp. 1643-1657.



– ou à tout le moins de s’inspirer – des modes de financement consacrés par des Constitutions étrangères.

Cinq types d’alternatives peuvent être mises en évidence (110) : (1.) la transformation de la Belgique en Etat laïc, (2.) la création d’un impôt culturel, (3.) l’instauration d’un système d’impôt philosophiquement dédié, (4.) la répartition du financement suite aux résultats d’une consultation populaire.

Il ne s’agit pas d’opérer – loin s’en faut – une analyse détaillée de chacune des pistes de remaniement du système belge du droit du financement des cultes. Un tel exercice supposerait la prise en compte des aspects économiques, religieux, politiques et culturels de la matière, ce qui dépasserait largement le champ de la présente étude. L’on se concentre plutôt sur leur mise en œuvre éventuelle au regard du droit constitutionnel belge, et plus particulièrement compte tenu de ce que ce dernier consacre la protection de droits et libertés fondamentaux.

1. *La transformation de la Belgique en Etat laïc?*

Ces dernières années, plusieurs propositions de déclaration de révision de l’article 1^{er} de la Constitution ont été introduites en vue d’y inscrire le principe de la laïcité de l’Etat fédéral belge (111). D’inspiration française, ce type d’alternative au système actuel surprend en ce qu’il est opposition avec le régime belge des cultes.

A cet égard, il importe de souligner que l’Etat français, qui ne reconnaît l’existence d’aucun culte, a opté pour un régime de rupture très nette entre l’Etat et la sphère cultuelle (112). En effet, la Constitution française dispose que la France est une «république indivisible, laïque, démocratique et sociale» (113) et, en vertu de l’article 2 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l’Etat, «la république ne reconnaît ni ne subventionne aucun culte». Cette séparation entre l’Etat et les Eglises au sens large signifie que les cultes ne sauraient, en aucune façon, être financés par l’Etat (114). La doctrine

(110) L’auteur a librement choisi les alternatives lui paraissant les plus pertinentes.

(111) Pour une lecture complète de ces textes, voyez : proposition de déclaration de révision de l’article 1^{er} de la Constitution, en vue d’y inscrire le principe de la laïcité de l’Etat fédéral, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2008-2009, n° 4-782/1 et proposition de déclaration de révision de l’article 1^{er} de la Constitution, en vue d’y inscrire le principe de la laïcité de l’Etat fédéral, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2006-2007, n° 3-2134/1.

(112) Voy. not. J. VOLFF, «Régime des cultes et laïcité : la loi du 9 décembre 1905, 95 ans après sa promulgation», *Gazette du Palais de Toulouse*, 2001, pp. 1088-1093.

(113) Const. fr., art. 1^{er}.

(114) Force est pourtant de constater que la réalité n’est pas aussi radicale qu’elle n’y paraît. En effet, il convient de ne pas perdre de vue que, dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, qui faisaient partie de l’Empire allemand, c’est le régime concordataire qui continue de prévaloir et la loi de séparation est donc inapplicable. Ainsi, les quatre



française explique qu'il est «interdit à l'Etat d'être le propagandiste d'aucune foi» (115).

Transformer la Belgique en Etat laïc contreviendrait donc à l'essence même de l'Etat belge lequel, on l'a dit, se caractérise par une «neutralité bienveillante» (116), une «indépendance souple» (117), entre l'Etat et les cultes. Il ne saurait donc être admis de consacrer le principe de la laïcité, sous peine de dénaturer le régime du droit constitutionnel des cultes (118).

De surcroît, la suppression pure et simple du financement des ministres des cultes en Belgique se doit d'être exclue en ce qu'elle «conduirait à des effets pervers comme la prépondérance des communautés convictionnelles les plus riches, la mise en place de flux financiers occultes, ou encore la perte par les pouvoirs publics d'un lieu de méditation utile pour la cohésion sociale» (119). Doit dès lors être rejetée toute forme de proposition de révision de la Constitution telle que celle déposée tout récemment à la Chambre des représentants, le 26 avril 2011, visant à «la suppression du financement des cultes» (120).

2. La création d'un impôt cultuel

Envisager l'insertion d'un impôt cultuel en droit belge reviendrait à se calquer essentiellement sur le régime du financement des cultes tel qu'il existe en Allemagne. Le système allemand est probablement le plus emblématique en la matière. En effet, la Loi fondamentale allemande prévoit que les communautés religieuses reconnues peuvent prélever un impôt selon les conditions que fixent les *Länder* (121). Ces derniers ont dès lors adopté des lois-cadres aux termes desquelles sont uniquement imposables les revenus

cultes reconnus que constituent les cultes catholique, luthérien, réformé et israélite voient leurs ministres du culte rémunérés par l'Etat dans ces trois départements (voy. Sénat fr., *Documents de travail du Sénat — Le financement des communautés religieuses*, 2001, pp. 1-62).

(115) J. GÂTÉ, «A-t-on bien séparé l'Eglise et l'Etat?», *R.R.J.*, 2004, p. 2085.

(116) L.-L. CHRISTIANS, «Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 83.

(117) F. RIGAUX, «Le pluralisme confessionnel», *R.B.D.C.*, 1995, pp. 45-52 et C.E., arrêt n° 45.652, du 12 janvier 1994, *R.B.D.C.*, 1995, p. 39.

(118) Voy. cependant M. LEROY, «L'Etat belge, Etat laïc», in *Hommage à Francis Delpérée*, *op. cit.*, pp. 833-843.

(119) Groupe de travail interuniversitaire, *Rapport sur la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles*, octobre 2010, p. 17.

(120) Proposition de déclaration de révision de l'article 181 de la Constitution en ce qui concerne la suppression du financement public des cultes, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 1393/001.

(121) La Loi fondamentale pour la République d'Allemagne indique en son article 140 que «les dispositions des articles 136, 137, 138, 139 et 141 de la Constitution allemande du 11 août 1919 font partie intégrante de la présente Loi fondamentale». L'article 137 de la Constitution du 11 août 1919, dite «Constitution de Weimar», qui prévoyait que «les communautés religieuses qui sont des corporations du droit public sont autorisées à prélever des impôts sur la base des rôles civils d'impôts conformément aux dispositions du droit de pays», est donc toujours d'application actuellement.



des personnes ayant été baptisées et qui n'ont pas abjuré. A noter que dans le cas des salariés, l'impôt cultuel est prélevé par l'employeur en même temps que l'impôt sur le revenu (122). Les employés doivent informer leur employeur de leur «appartenance à une Eglise ou une société religieuse habilitée à lever l'impôt cultuel» (123) sur une carte d'impôt sur le salaire. Si le salarié use de son droit à refuser le paiement d'un tel impôt, la mention «—» sera portée dans la case dédiée à l'appartenance religieuse et l'employeur ne retiendra pas sur le salaire la fraction correspondant à cet impôt.

Récemment, devant la Cour européenne des droits de l'homme, un salarié allemand a contesté ce système en raison de ce qu'il s'agirait là d'une ingérence injustifiée dans la liberté de culte, au regard de l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Etonnamment, la Cour déboute le salarié et donne raison à l'Etat allemand. Même si elle rappelle que la liberté garantie à l'article 9 «est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents», qu'elle «comporte également un aspect négatif, à savoir le droit pour l'individu de ne pas être obligé d'agir de telle sorte que l'on puisse en déduire qu'il a – ou n'a pas – de telles convictions» et qu'«il n'est pas loisible aux autorités étatiques de s'immiscer dans la liberté de conscience d'une personne en s'enquérant de ses convictions religieuses ou en l'obligeant à les manifester» (124), la Cour strasbourgeoise juge l'ingérence justifiée. En effet, elle estime que l'ingérence sert un but légitime au sens de l'article 9 de la Convention, à savoir celui de «garantir les droits des Eglises et sociétés religieuses détentrices du droit de lever l'impôt cultuel consacré par le droit constitutionnel» (125). S'agissant de la question de savoir si l'ingérence litigieuse est proportionnée au but légitime poursuivi, la Cour indique que «la seule démarche demandée au requérant consiste à donner une seule fois un renseignement ayant une portée informative limitée, les informations figurant sur la carte d'imposition étant reprises automatiquement chaque année» et que «les autorités allemandes ne demandent pas aux employés la raison pour laquelle ils n'appartiennent pas à l'une des Eglises ou sociétés religieuses levant l'impôt cultuel» (126).

En jugeant l'ingérence justifiée, la Cour européenne des droits de l'homme contredit – ou à tout le moins atténue – sa tendance générale de

(122) L'impôt cultuel représente 80 % des revenus des religions reconnues en Allemagne. Du reste, les différents cultes reçoivent également des subventions directes en compensation des confiscations mobilières passées, de manière assez semblable à ce qui prévaut en droit belge.

(123) Cour eur. D.H., arrêt *Wasmuth c. Allemagne*, du 17 février 2011, §§21-23.

(124) Cour eur. D.H., arrêt *Wasmuth c. Allemagne*, du 17 février 2011, §50.

(125) *Ibid.*, §55.

(126) *Ibid.*, §60.



protection de la dimension négative de la liberté de religion qu'elle avait jusqu'alors de plus en plus consacrée (127).

Outre la considération relative à l'ingérence, le système allemand est critiquable eu égard au droit au respect de la vie privée (128). La relation de travail paraît devoir rester en dehors de toute considération philosophique et religieuse. En ce sens, la transposition d'un tel système paraît difficilement défendable. Imposer aux travailleurs de révéler leur tendance convictionnelle sur une fiche officielle est en opposition claire avec l'article 22 de la Constitution, lequel garantit à chacun le droit au respect de sa vie privée et, dès lors, le droit de ne pas rendre publiques ses croyances religieuses.

L'on est d'autant plus convaincu du caractère inadapté de la transposition du système allemand que la Cour strasbourgeoise a indiqué dans l'arrêt précité que si elle estime que le système d'impôt cultuel allemand ne constitue pas une ingérence injustifiée en l'espèce, elle «n'exclut cependant pas qu'il pourrait y avoir des situations dans lesquelles l'ingérence dans le droit de l'intéressé à ne pas manifester ses convictions religieuses paraîtra plus significative et dans lesquelles la mise en balance des intérêts en jeu pourrait l'amener à parvenir à une conclusion différente» (129).

3. *L'impôt philosophiquement dédicacé*

Le 6 novembre 1998 a été déposée au Sénat une proposition de loi restée célèbre s'agissant du régime du financement des cultes (130). Elle proposait que chaque contribuable puisse décider d'affecter une partie de l'impôt qu'il paie annuellement à l'une des communautés culturelles ou philosophiques reconnues en Belgique. Cette démarche, qualifiée «d'impôt philosophiquement dédicacé» (131), n'est pas sans rappeler le système d'assignation fiscale de l'Italie et de l'Espagne (132) par laquelle les contribuables italiens et espagnols choisissent de financer l'une ou l'autre communauté religieuse ou philosophique.

Il est à cet égard intéressant de s'arrêter quelques instants sur le système cultuel espagnol. En 1978, l'Espagne a décidé d'introduire un système d'impôts électifs, dit «d'assignation fiscale» (133) ou «d'impôt philosophi-

(127) Voy., en ce sens, Cour eur. D.H., arrêt *Saniewski c. Pologne*, du 26 juin 2001; arrêt *Sinan Işik c. Turquie*, du 2 février 2010 et arrêt *Alexandridis c. Grèce*, du 21 février 2008.

(128) Outre l'ingérence dans la liberté de religion, c'est d'ailleurs le second grief que faisait valoir le requérant dans l'affaire *Wasmuth c. Allemagne*.

(129) Cour eur. D.H., arrêt *Wasmuth c. Allemagne*, du 17 février 2011, §61.

(130) Proposition de loi visant à instaurer le système de l'impôt philosophiquement dédicacé, *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1998-1999, n° 1-1140/1.

(131) L.-L. CHRISTIANS, «Le financement des cultes», *Rev. pol.*, liv. 4-5, p. 35.

(132) Contrairement à ce qu'indiquait la proposition de loi, le système prévalant en Allemagne, en Norvège et au Danemark ne se concrétise pas en l'affectation d'une somme d'argent pas le citoyen mais en un impôt cultuel tel qu'analysé ci-avant pour le cas allemand (voy. égal. L.-L. CHRISTIANS, «Le financement des cultes», *op. cit.*, p. 29).

(133) L.-L. CHRISTIANS, *op. cit.*, p. 35.



quement dédié» (134). D'apparence assez simple, ce système implique pour le citoyen espagnol le choix, dans sa déclaration fiscale, de l'allocation d'un montant fixe de cinq pour mille, soit au culte catholique, soit à une organisation non gouvernementale comme par exemple, la *Cruz Roja* (Croix Rouge). Une part de la doctrine espagnole estime que ce système est «sans aucun doute le plus démocratique, le plus juste, le plus moderne et le plus respectueux du principe de la liberté religieuse» (135). Certes, ce système satisfait l'exigence d'une forme de «justesse» puisqu'il est fonction des revenus du citoyen concerné. Il est par contre permis de douter qu'il soit tout à fait démocratique car si l'Espagne ne reconnaît aucune religion d'Etat, force est de constater qu'elle favorise grandement le culte catholique par le biais de cette allocation de l'impôt, or aujourd'hui, il existe des Espagnols qui pratiquent une autre religion ou sont de conviction laïque.

Aucune suite n'a été donnée à la proposition de loi de 1998 et ce, vraisemblablement pour deux raisons. Tout d'abord, beaucoup reprochent à cette technique un non-respect de la vie privée (136) en ce que la personne devrait mentionner ses croyances sur sa feuille d'impôts. A cet égard, la Commission des Sages souligne que «l'article 22 de la Constitution qui consacre 'le droit au respect à la vie privée et familiale' entendu, notamment, comme garantissant le droit à l'intimité. Ainsi, aucune loi en général ni le droit relatif au statut des ministres des cultes et des délégués laïques en particulier ne saurait avoir pour effet que les Belges ou les ressortissants étrangers protégés par l'article 191 doivent signifier, sous une forme ou sous une autre, leur appartenance religieuse à l'occasion par exemple d'un recensement ou au moment de remplir sa déclaration d'impôts» (137). Ensuite, cette proposition de loi pose problème par rapport à ceux qui ne souhaitent s'affilier à aucun culte, ni à aucune communauté philosophique non confessionnelle (138). En effet, les estimations indiquent que sept à trente pourcents des Belges ne se rattachent à aucun culte, ni à aucune organisation non confessionnelle ou association.

Mais il y a plus. Si le système de l'impôt philosophiquement dédié se trouvait transposé en droit belge, il impliquerait que soient confondus en une même procédure d'allocation deux types de financement : celui des cultes et celui des organisations non-gouvernementales. Or, certains souhaitent financer non seulement un culte mais aussi des organisations carita-

(134) *Ibid.*, p. 35.

(135) G. HIERREZUELO CONDE, *La Autofinanciación de la Iglesia Católica y la demás confesiones religiosas en la libertad e igualdad religiosas*, Tesis, Universidad de Málaga, 1999, p. 151.

(136) J.-F. HUSSON, «Un autre mode de financement est-il possible?», in *Le financement...*, p. 185.

(137) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 8.

(138) J.-F. HUSSON, *op. cit.*, p. 185.



tives via des dons déductibles fiscalement, comme c'est le cas aujourd'hui, sans devoir opérer de choix entre l'un et l'autre.

Le système de l'impôt philosophiquement dédié paraît donc difficilement transposable à la Belgique. Malgré tout, il continue à séduire, de même que l'idée d'une *objectivation* des critères de répartition du financement, et l'on note une volonté de plus en plus grande de participation du citoyen quant à la détermination de l'affectation des montants aux différents cultes. Cependant, il convient de garder à l'esprit que c'est en raison de la combinaison des principes de droit au respect de la vie privée (Const., art. 22 de la) et de l'autonomie des cultes (Const., art. 21) que les chiffres révélés par chacun des ordres religieux quant aux nombre de ministres du culte qu'ils emploient ne peuvent, en principe, pas être remis en cause (139).

En ce sens, l'on s'étonne de la réaction de la section de législation du Conseil d'Etat du 3 mai 2011 dans son avis rendu à l'égard d'une proposition de loi «visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité» (140) déposée le 11 février 2011. En effet, le Conseil d'Etat accepte l'idée de principe d'une objectivation par enquête anonyme auprès de la population, ce qui surprend car est en opposition avec le contenu des articles 21 et 22 de la Constitution (141). Par contre, l'on rejoint le Conseil d'Etat lorsqu'il souligne ne pas percevoir «comment il serait compatible avec [l'article 181 de la Constitution] de revoir, à la suite des résultats d'une enquête quinquennale, les montants attribués à chaque culte ou à chaque mouvement non confessionnel reconnu, sans mettre en place concomitamment un système transitoire de nature à permettre de continuer à prendre en charge les traitements des ministres des cultes et des délégués des organisations non-confessionnelles qui l'étaient jusqu'alors sur la base des coefficients obtenus lors d'une précédente enquête quinquennale» (142).

Si l'on est d'avis qu'une objectivation des critères de reconnaissance par la participation des citoyens est une alternative séduisante au système de financement, force est de constater qu'il reste, en l'état actuel de la Constitution, inconstitutionnel.

(139) Commission des Sages, *Rapport sur le statut et le financement des ministres des cultes...*, *op. cit.*, p. 9.

(140) *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 53-1214/001.

(141) Le Groupe de travail interuniversitaire propose un système d'enquête différent. Il s'agirait d'une enquête interuniversitaire décennale dont les résultats constitueraient l'un des critères, non le seul, de programmation de l'évolution respective des cadres des ministres et délégués dans les années suivantes. A la différence de la proposition du 11 février 2011, le rapport du Groupe de travail s'oppose à tout effet mécanique de coefficient d'impact sur le budget.

(142) Proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité, avis du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 53-1214/002, p. 19.



4. *La consultation populaire*

Critiquant le système actuel de financement des cultes, le Centre d'Action Laïque a proposé, en 2003, que soit organisée à intervalles réguliers – par exemple tous les cinq ans – une consultation populaire qui permettrait de déterminer la répartition des subsides entre les différentes communautés culturelles reconnues (143).

Le droit constitutionnel belge reste opposé à ce type de proposition puisque la Constitution prohibe l'utilisation de la consultation populaire aux niveaux fédéral, communautaire et régional (144). Il en va de même à l'égard d'éventuelles propositions d'utilisation du référendum pour déterminer la répartition du financement aux différents cultes reconnu puisque la Constitution en interdit l'utilisation (145).

CONCLUSION

Félicité pour sa modernité et son originalité en 1831 lors de l'adoption de la Constitution par le Congrès national (146), le régime belge du droit des cultes pose actuellement fondamentalement question quant à son adéquation avec la société du XXI^e siècle.

En dehors de l'insertion d'un second paragraphe dans l'article 181 de la Constitution relativement à la reconnaissance des organisations non confessionnelles, le régime constitutionnel du droit des cultes n'a jamais été modifié et ce, en près de deux siècles.

Ce manque d'évolution est particulièrement criant s'agissant du financement des ministres des cultes. Les récents rapports de la Commission des Sages et du Groupe de travail interuniversitaire en témoignent. De ces deux études réalisées sur invitation du Ministre de la justice, il ressort une nette volonté de modernisation du régime du financement des ministres des cultes.

Repenser le financement des cultes est devenu nécessaire. Cependant, il convient de ne pas perdre de vue que cette réflexion doit suivre un axe double.

Le premier axe concerne la question de l'insertion de critères de reconnaissance des nouveaux cultes et organisations non confessionnelles dans la

(143) J.-F. HUSSON, «*Un autre mode de financement est-il possible?*», *op. cit.*, p. 186.

(144) En ce qu'il exprime que «tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière prévue par la Constitution», l'article 33 de la Constitution prohibe l'utilisation de la consultation populaire aux niveaux fédéral, communautaire et régional. Toutefois, elle est autorisée aux niveaux communal et provincial en raison de l'article 41, alinéa 5 de la Constitution.

(145) Au même titre que s'agissant de la consultation populaire, l'article 33 de la Constitution prohibe l'usage du référendum.

(146) L. DE LICHTERVELDE, *op. cit.*, pp. 63-67.



Constitution. Si l'on est convaincu de la nécessité de concrétiser ces critères, l'on rappelle que doivent, à cette fin, être respectés, d'une part, le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, le principe de transparence ainsi que les exigences démocratiques. D'autre part, la Belgique ne saurait, en ce XXI^e siècle, faire abstraction de la pression exercée par la Cour européenne des droits de l'homme, laquelle met un point d'honneur à vérifier le caractère justifié de toute ingérence étatique dans la sphère culturelle qui serait soumise à son contrôle.

Le second axe vise la recherche d'un mode alternatif de financement des cultes. Si la tentation est aujourd'hui grande de s'inspirer des régimes prévalant dans les Etats voisins pour réformer le mode de financement des ministres des cultes, force est de constater que l'adage *omnis comparatio claudicat* reste pleinement d'application (147), à tout le moins en l'état actuel de la Constitution belge.

Une réforme ne saurait être mise en œuvre en occultant les particularismes qui caractérisent la Belgique, où existe depuis 1831 une relation de «neutralité bienveillante» (148) entre l'Etat et les ordres culturels. En outre, on l'a vu, aucune proposition de loi n'a présenté d'alternative au régime de financement qui respecterait les principes constitutionnels applicables en matière de droit des cultes. En ce sens, l'on regrettera que la Commission des Sages et le Groupe de travail interuniversitaire aient été invités à travailler à droit constitutionnel constant.

A l'avenir, le Ministre de la Justice ne proposerait-il pas d'étendre la réflexion en englobant l'éventualité de l'insertion de l'article 181 dans la prochaine déclaration de révision de la Constitution ?

(147) Voy., en ce sens, F. DELPÉRÉE, L.-L. CHRISTIANS, F. VANISTENDAEL et W. MOESSEN, *op. cit.*, p. 467.

(148) L.-L. CHRISTIANS, «Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 83.

