

## Chapitre 16.

### Un autre mode de financement est-il possible ?

#### Relevé des principales alternatives proposées en Belgique

**Jean-François HUSSON** <sup>480</sup>

*Secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFoP)*

*Coordinateur de l'Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes, la Laïcité organisée et l'Etat (ORACLE)*

### 1. INTRODUCTION

L'importance de la part du culte catholique dans les moyens consacrés aux cultes (jusqu'au milieu des années '90, cela représentait plus de 95% des traitements, pensions et interventions des pouvoirs locaux) a, au fil du temps, suscité divers types de réactions. La présente contribution vise à présenter brièvement les propositions récentes et particulièrement significatives visant à modifier le système actuel <sup>481</sup>.

### 2. L'IMPÔT PHILOSOPHIQUEMENT DÉDICACÉ (I.P.D.)

Nous nous limiterons ici à trois propositions :

- celle du Centre d'Action Laïque qui, très tôt, a proposé l'instauration d'un mécanisme d'impôt philosophiquement dédicacé avant d'opter, au début des années 2000, pour une forme de consultation populaire ;
- celle du sénateur MR Alain Destexhe, saisissant la balle au bon après les déclarations de Philippe Maystadt à la RTBF, évoquées dans plusieurs interventions ;
- celle d'ECOLO enfin, présentée dans son programme électoral de 1999.

#### 2.1. La proposition du Centre d'Action Laïque

A la fin des années '90, le Centre d'Action Laïque s'était prononcé en faveur d'une réforme du système de financement public des communautés philosophiques confessionnelles et non confessionnelles en Belgique. Le CAL partait du constat que le système de financement des cultes par les pouvoirs publics était « hérité du passé » et qu'il consacrait « des privilèges, sans le moindre souci de transparence et d'équité ».

Dans un premier temps, le CAL s'est attaché à démontrer la faisabilité juridique et budgétaire de l'impôt philosophiquement dédicacé.

---

<sup>480</sup> La présentation au colloque a été préparée avec la collaboration de Julie DURY et Jérôme LAHAYE (CIFoP).

<sup>481</sup> Les diverses questions parlementaires sur le sujet ne seront pas reprises ici.

En optant pour une définition moderne de l'impôt, comme « une prestation pécuniaire directe, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie », par opposition à une définition qui limiterait l'impôt à la seule couverture des dépenses de l'Etat, le Cal estimait que rien ne s'opposerait à l'introduction d'un impôt dont le produit serait accordé aux cultes et aux communautés philosophiques non confessionnelles.

L'introduction de l'impôt philosophiquement dédié pourrait alors se faire par la reconnaissance légale de fonds budgétaires propres, conformément à l'article 45§1<sup>er</sup>, alinéa 1, des lois sur la comptabilité de l'Etat. L'importance de ceux-ci serait déterminée par les citoyens. La seule inconnue majeure qui subsisterait, selon le CAL, serait de déterminer si l'impôt dû par le contribuable « serait directement affecté à telle ou telle communauté, ou si chacun pourrait affecter une part de l'impôt global ». Dans un premier temps, la question de la forme nécessaire à l'expression du choix fait par le citoyen et les problèmes posés par le respect dû à la vie privée et à l'importance à accorder aux abstentions lors d'une éventuelle consultation restaient sans réponse précise.

Ces questions ont été approfondies par la suite. Ainsi, dans des documents ultérieurs, le CAL précisait que, pour être équitable, un impôt philosophiquement dédié devait répondre aux conditions suivantes :

- le principe d'égalité : afin d'éviter l'apparition d'un clivage entre les Eglises de riches et les chapelles de pauvres, le CAL proposait d'appliquer la technique de redistribution de l'impôt global ;
- un libre choix à caractère démocratique : pour évaluer l'importance et la diversité des aspirations religieuses et philosophiques, chaque citoyen devrait exprimer un choix ;
- le respect de la vie privée : dans un souci de protection du secret de la vie privée relatif à l'appartenance philosophique ou religieuse, chaque citoyen devrait pouvoir exprimer son choix lors d'élections, et non via un recensement ou la déclaration fiscale annuelle qui n'offrent pas de garantie suffisante de confidentialité.
- des critères objectifs de reconnaissance relatifs à la répartition générale des cadres des ministres du culte et des délégués laïques et les frais de fonctionnement corrélatifs.
- le droit d'abstention : le CAL propose d'ajouter aux choix proposés une mention « aucun », mais celle-ci ne donne pas droit à une réduction d'impôt, ce qui constituerait une autre violation du principe d'égalité.
- le rôle du législateur fédéral : il lui appartiendra de déterminer et d'adapter la répartition du cadre total, le statut pécuniaire des ministres du culte et des délégués laïques ainsi que l'enveloppe globale du budget de l'Etat affecté aux traitements et pensions de ceux-ci.
- les spécificités de l'affectation : en application de l'article 181 de la Constitution, il n'est pas indiqué d'élargir les choix offerts au citoyen à des associations caritatives ou humanitaires diverses qui poursuivent des objectifs appréciables mais procèdent d'une démarche différente et relèvent d'autres sources de financement public.
- des frais de fonctionnement à charge des provinces et des communes mais liés au nombre des ministres du culte et des délégués laïques affectés dans les entités territoriales.

Le CAL estimait également qu'une « structure minimale, d'intérêt public absolu » et correspondant aux obligations constitutionnelles des articles 19 et 181 incombant à l'Etat, devrait être prise en charge par l'adoption de crédits budgétaires 'classiques', dépendant des ressources générales de l'Etat. Dans ce cadre, tout autre financement public des cultes et communautés philosophiques non confessionnelles serait appelé à disparaître.

Dans un second temps, le CAL apporta progressivement une réponse à ces questions et a mis en avant une solution consistant à attribuer les crédits publics aux cultes et communautés philosophiques non confessionnelles reconnus en fonction de leur importance proportionnelle dans la population, quel que soit le financement retenu. L'organisation d'un débat public approfondi et l'adoption de critères objectifs et équitables étaient, pour le CAL, d'indispensables préalables.

## **2.2. La proposition Destexhe (1998)**

La proposition de loi visant à instaurer le système de l'impôt philosophiquement dédié, a été déposée par M. Destexhe au Sénat (session de 1998-1999) le 6 novembre 1998 (1-1140), c.-à-d. quelques jours après la déclaration de Philippe Maystadt sur les plateaux de la RTBF annonçant qu'il était prêt à ouvrir le débat sur le sujet.

Selon cette proposition, chaque contribuable peut décider d'affecter une partie de l'impôt qu'il paie annuellement à l'un des cultes ou communautés philosophiques reconnus en Belgique. (art. 2). Le montant de l'impôt philosophiquement dédié est fixé chaque année par arrêté royal. (art. 3) ; il s'agit en fait de déterminer le pourcentage des recettes provenant de l'Impôt des Personnes Physiques (IPP), à l'instar du 0,8% italien ou du 0,5% espagnol. Enfin, chaque contribuable peut aussi décider de ne pas affecter une partie de l'impôt qu'il paie annuellement à l'un des cultes ou communautés philosophiques reconnus en Belgique ; en pareil cas, sa quote-part est versée à l'impôt global (art. 5).

Il convient de souligner que, dans cette formule, la part allant à la communauté philosophique retenue est liée au revenu de chacun ; une communauté ayant des adeptes « riches » recevra ainsi, *per capita*, davantage qu'une communauté ayant des adeptes pauvres et/ou avec de nombreux enfants à charge (source de réduction de la base imposable de l'IPP).

## **2.3. La proposition ECOLO**

La proposition 59 du programme ECOLO de 1999 visait à « Instaurer un impôt philosophiquement affecté pour le financement des cultes ».

ECOLO estimait que « *Dans une démocratie pluraliste, il est légitime de financer publiquement les cultes et la laïcité au titre d'un soutien actif à l'exercice du pluralisme des opinions. Cependant, il faut être ferme sur l'exigence d'un pluralisme sans privilège ni discrimination. Des critères objectivables doivent présider à ce soutien public* ».

ECOLO proposait donc « *de financer les cultes sur base de "l'impôt philosophiquement affecté" : chaque contribuable paie une partie de ses impôts, proportionnelle aux revenus mais rapidement plafonnée, afin d'éviter le mécanisme "capacitaire" où les riches influencent davantage l'affectation des moyens totaux consacrés aux cultes. La liste n'est pas fermée pour tenir compte de la diversité des points de vue et des (non) croyances. La possibilité d'abstention signifierait une affectation au budget général de l'Etat* ». Le passage ajoutait que la partie de l'impôt consacré au financement des cultes était de 8 pour mille en Italie.

## **2.4. Réflexions**

En bref, outre une certaine opposition avec le principe budgétaire de non affectation des dépenses, la mise en œuvre d'un système d'impôt philosophiquement dédié pose principalement les problèmes suivants :

- le respect de la vie privée ;
- le problème des abstentions ;
- la question de l'équité : le choix du Sénateur Destexhe, par exemple, s'oppose à une logique de type « consultation populaire » dans laquelle chaque « voix » a le même poids.

### **3. LA CONSULTATION POPULAIRE**

#### **3.1. « Pour une réforme en profondeur du système de financement public des cultes et de la laïcité » (CAL, 2003)**

Critiquant le système actuel, le Centre d'Action Laïque propose une réforme en profondeur du système de financement public des cultes et de la laïcité. Voici les différents problèmes et solutions mis en avant par le CAL :

- problème du respect de la vie privée avec la formule de la répartition des fonds publics alloués aux cultes et de la laïcité en fonction du choix exprimé par la population ;
- proposition d'organiser une consultation populaire à intervalles réguliers (lors des élections par ex.) qui permettra de déterminer la répartition des subsides ;
- projet d'élaborer une loi organique sur les conditions objectives de reconnaissance des cultes et des organisations non confessionnelles (représentativité, caractère démocratique, respect des droits de l'homme) ;
- contrôle de la distribution et de l'utilisation des fonds ;
- les provinces prennent seules en charge le financement (suppression du financement communal, des fabriques et autres établissements de droit public) ;
- mise en place d'un système de compensation au profit des provinces (cotisations proportionnelles des communes, transfert des additionnelles,...) ;
- gestion assurée par un établissement de droit public par province pour chaque culte reconnu et pour la laïcité (contrôle financier et budgétaire maintenu) ;
- organisation d'une consultation populaire pour déterminer l'affectation du budget provincial ;
- transfert vers les provinces des patrimoines des actuelles personnes morales de droit public (révision du statut du patrimoine immobilier, désaffectation de certains lieux de culte) ;
- patrimoine géré par un établissement public pluraliste associé aux pouvoirs publics et aux nouveaux établissements provinciaux ;
- frais de fonctionnement propres aux organes représentatifs, traitements et pensions assurés par le fédéral.

#### **3.2. Les propositions ECOLO**

Une proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes a été déposée par J. Morael, J. De Roeck et consorts au Sénat le 18 avril 2001. Selon celle-ci, le Roi est chargé d'organiser tous les 5 ans une enquête afin de pouvoir évaluer l'importance relative de chacun des mouvements reconnus. Lors de cette enquête, chaque citoyen majeur est appelé à émettre un choix pour un culte ou un mouvement philosophique reconnu ; il peut également s'abstenir (art. 3). Les résultats de l'enquête sont communiqués aux Chambres fédérales et pris en compte pour la répartition du financement des cultes reconnus et de la laïcité organisée pour les cinq années qui suivent la date de communication des résultats (art. 4).

Par la suite, une proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes a été déposée par Mmes Géraldine Pelzer-Salandra et Leen Laenens à la Chambre des représentants le 26 février 2003 <sup>482</sup>. Cette proposition s'inscrit dans la ligne de la proposition précédente.

Ainsi, il est proposé que les sommes portées annuellement au budget de l'Etat fédéral en vertu de l'article 181 de la Constitution, à l'exception des pensions, soient réparties entre les cultes et mouvements philosophiques reconnus en fonction de leur importance relative suivant des coefficients déterminés (art. 2).

Tous les 5 ans, le Roi organiserait une enquête auprès de la population qui permettrait à tous les citoyens majeurs d'exprimer leur choix pour un culte ou un mouvement philosophique reconnu ou de s'abstenir (art. 3). Les résultats de l'enquête permettraient d'établir l'importance relative de chacun

---

<sup>482</sup> Chambre des Représentants de Belgique, doc. 50 2335.

des cultes ou mouvements reconnus ; cela se traduirait dans un coefficient attribué à chacun des cultes et mouvements philosophiques non confessionnels reconnus (art. 4).

Comme le montre ces deux propositions, la position d'ECOLO – comme celle du CAL – est passée de l'instauration d'un impôt philosophiquement dédié à l'organisation d'une consultation populaire. On remarquera également le souci d'une certaine équité (cf. le plafonnement dans le programme de 1999 et le poids égal de chaque « voix » exprimée dans les propositions ci-dessus) et la prise en compte des charges du passé dans la proposition de 2003, les pensions étant exclues de la répartition.

### **3. LA DÉDUCTIBILITÉ FISCALE**

#### **3.1. Exonération fiscale**

Mettant en avant la diminution des moyens financiers et l'augmentation des dépenses liées à l'entretien et la restauration des bâtiments pour les institutions religieuses, M. Verhaegen a déposé le 25 octobre 1983 une proposition de loi portant exonération fiscale des libéralités faites aux institutions religieuses de droit public belge <sup>483</sup>. D'après lui, l'exonération proposée n'entraînait pas de réduction notable des recettes de l'IPP pour l'Etat fédéral mais aidait les administrations publiques obligées par la loi d'accorder leur assistance à ces institutions.

Quelques années plus tard, c'est-à-dire le 9 août 1990, MM. Verhaegen et Cooreman ont déposé une proposition de loi portant exonération fiscale des libéralités faites aux institutions ecclésiastiques de droit public belge <sup>484</sup>. Les deux sénateurs soulignaient que « sur le plan fiscal, les fabriques d'église ont été placées sur le même pied que les CPAS par la loi du 17 janvier 1990. Ces derniers bénéficient déjà de l'exonération fiscale des libéralités qui leur sont faites. Il est donc logique que la même exonération soit accordée aux institutions ecclésiastiques de droit public belge ».

Signalons par ailleurs que le Centre d'Action Laïque ainsi que plusieurs associations constitutives du CAL et de l'UVV bénéficient, dans le chef des donateurs, de la déductibilité à l'impôt des personnes physiques des dons en leur faveur <sup>485</sup>.

Quant au régime préférentiel des établissements culturels en matière de droits de succession et de donation, je renvoie à la très complète contribution de Vincent Sepulchre.

Bref, les dépenses fiscales sont un domaine intéressant à creuser, tant au niveau fédéral (déductibilité des dons à l'IPP) qu'au niveau régional (droits de donation et de succession, précompte immobilier, ...), et ce dans un double souci d'efficacité et d'égalité entre convictions.

#### **3.2. Déductibilité des dons : le cas de la France**

Certains pays ne finançant pas les cultes (comme la France) ou ayant instauré un financement par l'affectation de l'impôt (comme l'Italie) maintiennent également un système fiscal d'encouragement des dons aux institutions culturelles.

En France, les articles 200 et 238 bis du Code Général des Impôts prévoient que les particuliers bénéficient d'une réduction d'impôt au titre des versements et dons consentis à certaines associations dans la limite de 20% de leur revenu imposable. Seuls certains organismes bénéficient de ces articles.

---

<sup>483</sup> Chambre des Représentants de Belgique, doc. 762 (1983-1984) – N° 1.

<sup>484</sup> Sénat de Belgique, doc. 1056-1 (1989-1990).

<sup>485</sup> Pour le CAL, voy. p. ex. l'Arrêté royal du 24 mai 2005 portant agrément d'institutions culturelles pour l'application de l'article 104, 3°, d, du Code des impôts sur les revenus 1992 (*M.B.*, 2 juin 2005) ; plus généralement, voy. HUSSON J.F. et SÄGESSER C., « La reconnaissance et le financement de la laïcité (II) », *C.H. CRISP*, n° 1760, pp. 45-46.

Il s'agit notamment des associations culturelles et de bienfaisance qui sont autorisées à recevoir des dons et legs, ainsi que des établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle.

L'article 87 de la loi 97-1269 du 30 décembre 1997 fixe l'amende fiscale à 25% des sommes indûment mentionnées sur les reçus fiscaux. Les dirigeants de droit ou de fait qui étaient en fonction au moment de la délivrance de ces reçus sont solidairement responsables du paiement de l'amende, si leur mauvaise foi est établie.

Si une association culturelle ou de bienfaisance a déjà été autorisée à recevoir des dons et legs, elle peut bénéficier des articles 200 et 238 bis du CGI pendant l'année de l'autorisation et les 5 années suivantes.

Par contre, si une association culturelle ou de bienfaisance n'a pas reçu d'autorisation (de recevoir des dons et legs) ou si celle-ci est antérieure à 5 ans, elle doit demander une autorisation au préfet du département de son siège pour bénéficier des articles 200 et 238 bis du CGI.

#### **4. LA POSSIBILITÉ DE METTRE UN TERME À L'INTERVENTION COMMUNALE**

La consultation populaire a aussi été suggérée comme piste pour limiter voire mettre un terme aux interventions communales en faveur des établissements culturels. Telle était en effet l'idée de base de la proposition de loi visant à octroyer plus de transparence dans la gestion des comptes et des biens appartenant aux cultes reconnus déposée par MM. André Frédéric, Charles Janssens, Yvon Harmegnies et Maurice Dehu à la Chambre des représentants le 21 janvier 2000<sup>486</sup>.

Considérant que les communes belges consacrent près de 9 milliards de francs au financement des cultes reconnus mais qu'elles ne disposent que de peu de moyens de contrôle à l'égard de la confection et de l'utilisation des budgets desdits cultes, la proposition souhaitait accroître la transparence dans ce domaine.

L'idée était donc de sortir de la catégorie des dépenses obligatoires pour les communes les frais concernant les fabriques des églises lorsque, après consultation des contribuables de la commune via leur déclaration à l'IPP, une majorité d'entre eux n'a pas déclaré vouloir affecter au financement des cultes reconnus, tout ou partie du produit de l'impôt établi à leur charge. Dans ce cas, la proposition estimait qu'il revenait au conseil communal « d'apprécier, dans quelle mesure et selon quelles modalités, il pourra être fait droit à la demande des représentants des cultes reconnus ».

On remarquera toutefois qu'une telle proposition n'évoque que les dépenses découlant de l'art. 255 de la Nouvelle Loi Communale et du décret impérial du 30 décembre 1809. Seuls les cultes catholiques (hors fabriques cathédrales), protestant, israélite et anglican auraient été, le cas échéant, concernés. Ni la laïcité organisée (les circulaires régionales disposant que les interventions communales en faveur des organisations laïques devaient être considérées comme « non facultatives »)<sup>487</sup>, ni les cultes financés au niveau provincial, à savoir les cultes orthodoxe et islamique.

#### **5. CONCLUSIONS**

Les propositions en faveur d'un impôt philosophiquement dédicacé ou d'une consultation populaire reposent sur un souci d'objectivation des moyens publics alloués aux cultes reconnus et à la laïcité organisée. En l'absence d'un recensement intégrant une question relative aux convictions religieuses et philosophiques<sup>488</sup>, il est en effet difficile d'estimer le nombre « d'adhérents » aux divers cultes

---

<sup>486</sup> Chambre des représentants, doc. 50 0400/001.

<sup>487</sup> Depuis, la loi du 21 juin 2002 a organisé un financement obligatoire à charge des provinces ; la dernière circulaire budgétaire destinées aux communes de la Région wallonne (8 septembre 2005) mentionne que « les dépenses relatives aux maisons de la laïcité ne peuvent être considérées comme facultatives ».

<sup>488</sup> Tel que cela existe notamment en Grande-Bretagne.

reconnus et au mouvement laïque. Ainsi, convient-il de rapporter les moyens reçus par l'Église catholique au pourcentage de belges participant à l'office tous les dimanches, au taux de funérailles religieuses ou à la proportion d'élèves suivant le cours de religion catholique dans l'enseignement obligatoire ? De même, côté laïque, faut-il se baser sur la proportion de la population membre d'une association laïque ou, par exemple, sur celle des jeunes fréquentant le cours de morale non confessionnelle ? <sup>489</sup>

De tels indicateurs peuvent, évidemment, présenter des biais et une consultation, fut-elle par la voie fiscale, peut être un moyen « de se compter ».

Et, à l'heure actuelle, force est de constater que seuls les cultes minoritaires sont amenés à « se compter », compte tenu de la jurisprudence administrative réclamant 200 à 250 fidèles pour la reconnaissance d'une nouvelle paroisse <sup>490</sup>. Dans ce cas, on préfère prendre en compte des regroupements de fidèles au sein de *communautés locales* plutôt qu'un nombre *global* de fidèles.

Changer fondamentalement de système poserait divers problèmes. Je ne m'attarderai pas ici sur des problèmes de mise en œuvre, qui pourraient *a priori* être surmontés, fût-ce avec un peu d'imagination ; toutefois, tout nouveau système devrait, le cas échéant, être attentif à quelques questions de principe et je me bornerai à en citer trois.

D'abord, le passage à un système reposant sur la répartition d'une enveloppe entre cultes reconnus et laïcité organisée reviendrait à favoriser les convictions s'appuyant sur une structure centralisée (comme par exemple l'Église catholique) mais pourrait rendre la tâche difficile, voire impossible, aux organes représentatifs des cultes minoritaires, au sein desquels se côtoient diverses dénominations ou communautés.

Ensuite, le financement des cultes et de la laïcité repose sur la notion d'intérêt social et sur l'accompagnement moral et religieux de la population, au travers d'établissements publics, cultuels ou laïques, organisés au niveau communal ou provincial. Un financement « global » versé à l'organe représentatif et non un financement « spécifique » versé à chaque communauté locale <sup>491</sup> offrirait-il les mêmes garanties à cet égard ?

Enfin, le cas échéant, il serait logique d'exclure des dépenses prises en charge par une telle enveloppe les « charges du passé » telles que les pensions (cf. la proposition ECOLO de 2003) ; idem pour les interventions régionales ou communautaires au titre du patrimoine ; mais quid des interventions communales permettant la prise en charge des travaux aux édifices du culte lorsque la commune est elle-même propriétaire du bâtiment concerné ?

Mais, finalement, une révision fondamentale du système est-elle envisageable ?

Après tout, plusieurs pays ont changé radicalement de système depuis 1980 – citons simplement les Pays-Bas ou la Suède.

Ma conviction personnelle est cependant que ni les principaux bénéficiaires actuels du système existant (l'Église catholique et, à certains égards, la laïcité organisée) ni les cultes minoritaires ne sont demandeurs d'une révision *fondamentale* du système. Je ne pense donc pas qu'un grand bouleversement soit prévisible à court ou moyen terme.

Toutefois, et cela me semble la voie à suivre, le système actuel peut être aménagé dans le sens d'une plus grande égalité de traitements entre convictions, qu'il s'agisse de la reconnaissance d'établissements publics cultuels ou laïques, d'une harmonisation des dispositions légales, décrétales et réglementaires et d'aménagements plus spécifiques dans des domaines tels que les pensions, la fiscalité ou le financement des organes représentatifs.

---

<sup>489</sup> Pour une discussion sur ces divers indicateurs, voy. p. ex. HUSSON J.F., « Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *C.H. CRISP*, n° 1703-1704, pp. 87-88.

<sup>490</sup> Pour le culte catholique, le critère est de 600 habitants et, pour la laïcité, l'approche est territoriale ; dans ces deux cas, il n'y a actuellement aucune exigence de nombre de fidèles ou d'adhérents.

<sup>491</sup> Au travers de la prise en charge du traitement par le fédéral et des interventions communales ou provinciales dans le déficit de l'établissement public, dans les travaux et, le cas échéant, pour le logement du ministre du culte.

