

UNIVERSITE DE LIEGE
FACULTÉ DE DROIT – DÉPARTEMENT DE SCIENCES POLITIQUES

Le financement public des cultes et de la laïcité en Belgique

Quelles évolutions pour le pluralisme
philosophique ?

François Thoreau
Année académique 2007-2008

Je tiens à remercier tout particulièrement les personnes suivantes, sans lesquelles l'élaboration du présent mémoire n'aurait probablement pas été aussi agréable :

- M. Bernard FOURNIER, Chargé de cours de l'unité politologie générale du département de sciences politiques de l'ULg et promoteur de ce mémoire. Qu'il me soit permis de lui exprimer ma gratitude pour son soutien sans faille, sa grande disponibilité et les éclairages féconds qu'il a apporté à mes réflexions.
- M. Louis-Léon CHRISTIANS, Professeur de droit des religions à l'UCL et lecteur de ce mémoire. Mes remerciements pour avoir accepté d'en intégrer le jury et pour m'avoir reçu à plusieurs reprises ; vos conseils marquent ce travail de leur empreinte indélébile.
- Mme Catherine ZWETKOFF, Professeur de politologie générale et administration publique, lectrice de ce mémoire. Je salue ses réflexions pertinentes et son enthousiasme communicatif.
- Mme Caroline SÄGESSER, chargée de recherches pour le CRISP, pour avoir pris l'initiative de me contacter, m'avoir reçu et soutenu jusqu'aux tous derniers moments, ainsi que pour sa relecture de haute qualité.
- M. Jean-François HUSSON, Secrétaire général du CIFOP, pour l'entretien qu'il m'a accordé ainsi que pour son maniement expert de la calculette.
- Mlle Anne STELMES, pour sa présence et sa patience au jour le jour ainsi que toute la richesse qu'elle a insufflé au développement de ce mémoire.
- M. Cédric CHENEVIÈRE, ami cher et dévoué, pour sa lecture attentive et ses remarques d'une remarquable précision.
- Mme Marie MONS et M. Olivier THOREAU, grands littéraires parmi les littéraires, pour leur traque sans merci des entorses à la langue française.
- M. et Mme MONS, pour leur charmant accueil.

Table des matières

Table des abréviations	vi
Avant-propos et précisions terminologiques	vii
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE – Éléments à propos d’une dynamique religieuse moderne en Europe occidentale	3
Section 1 ^{ère} : Avant la Belgique – enclenchement d’un processus de sécularisation comme rupture à l’Ancien Régime	4
1.1. Sécularisation du savoir et sécularisation du pouvoir.....	4
1.2. Pluralisation des croyances et individualisation de la foi	6
Section 2 ^{ème} : La laïcisation en Belgique comme traduction institutionnelle de la sécularisation	8
2.1. La Belgique naissante, catholique et libérale.....	9
2.2. Les deux principales forces politiques fondent un régime des cultes inédit... ..	10
2.2.1. Le régime constitutionnel	10
2.2.2. Le principe : un régime d’indépendance réciproque	13
2.3. La concrétisation peu effective du principe de pluralisme	15
Section 3 ^{ème} : La Constitution belge, produit avant-gardiste de son époque	18
DEUXIÈME PARTIE – Vers une nécessaire réforme du système de financement des cultes et de la laïcité	19
Section 1 ^{ère} : Évolutions historiques et politiques marquantes depuis 1831.....	19
Section 2 ^{ème} : Est-il légitime de financer les communautés philosophiques dans un État moderne ?.....	21
2.1. Accession au financement de nouvelles convictions et capacité d’adaptation du système	22
2.1.1. Préalable nécessaire au financement : la reconnaissance par les pouvoirs publics, dans le cadre d’un pluralisme nécessairement limité.....	22
2.1.2. La reconnaissance des cultes islamique et orthodoxe	25

2.1.3. La reconnaissance de la laïcité organisée et du bouddhisme	26
2.2. Consensus relatif sur le principe d'un financement des cultes et de la laïcité organisée.....	27
2.2.1. L'utilité sociale, la sécurité publique et le développement de l'État-providence	27
2.2.2. L'intégration constitutionnelle de la laïcité organisée.....	29
2.2.3. Épilogue provisoire : rapport de la Commission des sages	31
Section 3 ^{ème} : La question de la répartition du financement : le pluralisme philosophique à l'épreuve de l'effectivité.....	32
3.1. La répartition des compétences en vigueur depuis 2001	32
3.2. Quelques disparités significatives.....	35
3.3. Montants en jeu, pratique religieuse et ouverture du débat	38
TROISIEME PARTIE – Les propositions de réforme et leur mise en perspective critique.....	42
Section 1 ^{ère} : Propositions de réforme toujours d'actualité.....	44
1.1. CCL : une consultation de la population comme critère prépondérant	44
1.2. La proposition ECOLO.....	47
1.3. Le rapport de la Commission des sages.....	49
Section 2 ^{ème} : Convergences, divergences : pistes pour une analyse critique.....	53
2.1. Nombreux sont les points qui font consensus.....	53
2.2. Vers un modèle classique de politique publique ou un système électif.....	53
2.2.1. Aperçu des deux catégories de systèmes électifs européens	54
2.2.2. Le choix individuel à la base de l'affectation de moyens publics : ouvrir la boîte de Pandore ?.....	56
Section 3 ^{ème} : Mise en perspective critique : les métamorphoses de la religiosité ...	59
3.1. La recomposition identitaire du religieux.....	59
3.2. L'avènement du domaine social et des communautés.....	60
3.3. Conséquence : le choix du législateur n'est pas neutre	61

CONCLUSION : quel pluralisme philosophique ?	61
BIBLIOGRAPHIE	63
A. Ouvrages, articles et contributions scientifiques	63
B. Rapports officiels, programmes politiques et mémorandums	71
C. Revues d'actualité et dossiers thématiques	71
D. Presse – cartes blanches	72
E. Ressources en ligne	72
Annexes	73

Table des abréviations

A.P.	–	Administration publique
C.A.	–	Cour d'arbitrage
CACPE	–	Conseil administratif du culte protestant et évangélique
cdH	–	Centre démocrate humaniste
CDLD	–	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
CD&V	–	Christen-Democratisch & Vlaams
CIERL	–	Centre interdisciplinaire d'étude des religions et de la laïcité
CIFOP	–	Centre interuniversitaire de formation permanente
CVP	–	Christelijke VolksPartij
CRISP	–	Centre de recherche et d'information socio-politique
ECOLO	–	Écologistes confédérés pour l'organisation de luttes originales
EMB	–	Exécutif des musulmans de Belgique
IPD	–	Impôt philosophiquement dédicacé
J.T.	–	Journal des Tribunaux
KUL	–	Katholieke Universiteit van Leuven
M.B.	–	Moniteur belge
MR	–	Mouvement réformateur
PS	–	Parti socialiste
PSC	–	Parti social-chrétien
R.B.D.C.	–	Revue belge de droit constitutionnel
R.D.C.	–	Revue de droit communal
SPF	–	Service public fédéral

Avant-propos et précisions terminologiques

Le présent mémoire est le fruit d'un travail de relativement longue haleine à l'échelle d'un cursus étudiantin. Il trouve ses origines dans les étapes scolaires antérieures à mon arrivée au Département de sciences politiques de la Faculté de droit de l'Université de Liège et, en particulier, à un stage effectué en les services administratifs du Parlement wallon. Hasard du calendrier, j'assistai aux travaux de la Commission des Affaires Intérieures et de la Fonction Publique à la période précise où était débattue une éventuelle réforme sur le temporel des cultes en Région wallonne. À l'heure actuelle, celle-ci n'a toujours pas vu le jour. Toujours est-il que de nombreuses auditions eurent lieu sur le sujet (notamment MM. De Coorebyter, Husson, Hasquin ou encore Charlier), avec des échanges parfois très vifs entre protagonistes. L'occasion pour moi, d'une part, de constater le caractère éminemment susceptible de toute discussion relative aux cultes et à la laïcité en Belgique, contrairement à ce que d'aucuns pourraient croire et, d'autre part, de me familiariser avec un univers radicalement inconnu.

Je fis ainsi la connaissance avec des notions aussi simultanément absconses et lyriques que « temporel des cultes », « décret impérial », « confiscation révolutionnaire », « Concordat » ou encore les évocations poétiques des mois de Brumaire, Pluviôse ou Germinal. Bref, j'en conçus un intérêt marqué. Je contribuai, lors de ce stage, à la rédaction d'une note juridique à l'intention des parlementaires wallons et constatai l'ampleur et la dispersion des dispositions légales relatives aux cultes en Belgique, ainsi que la fascinante *ratio legis* de bon nombre d'entre elles.

Fraîchement débarqué en sciences politiques, en 2005-2006, je résolus de remettre cet ouvrage-là sur le métier, dans le cadre d'un Séminaire de sciences politiques inscrit au programme de mon année de passerelle. Par la suite, ce sujet trouva une prolongation toute naturelle dans sa conversion en projet de mémoire. Dès le début de l'année académique 2006-2007, ledit mémoire fut mis sur les rails, grâce à la promotion assurée par M. Bernard Fournier. Au départ de l'intention initiale du présent mémoire, la réflexion a énormément évolué, bien sûr, au gré des démarches entreprises.

Ainsi, très rapidement, Caroline Sägesser, chargée de recherches pour le CRISP, prit l'initiative de me contacter, voyant que j'avais commandé les publications relatives au financement des cultes et de la laïcité sur le site web du CRISP. Par ce biais, je fus amené à assister à la majorité des séances d'un séminaire, organisé sur les années académiques 2006-2007 puis 2007-2008, portant sur « 175 ans de financement public des cultes en Belgique. Un bilan ».

Ensuite, une « Commission des sages », dont les travaux seront dûment examinés, déposa un rapport proposant des pistes de réforme du système en novembre 2006. J'eus la chance d'être accrédité en qualité d'observateur à une table ronde relative au rapport déposé par cette Commission et réunissant les sages en question, les représentants des différents cultes et de la laïcité organisée ainsi que des experts académiques. J'eus enfin l'opportunité de rencontrer diverses personnalités reconnues pour leur expertise en la matière, telles que Mme Caroline Sägers, MM. Jean-François Husson et Louis-Léon Christians, devenu lecteur au sein du jury de ce mémoire, ainsi que d'assister à un colloque organisé à l'UCL sur le thème « Identités et religions, pour une meilleure gouvernance des défis sociaux ». Voilà en quelques mots la perspective dans laquelle s'inscrit le présent mémoire, ses développements et certains de ses contours.

À cet égard, avant d'attaquer le vif du débat, quelques précisions s'imposent :

- le cadre géographique n'est en aucun cas étendu au-delà des « démocraties occidentales », ce qui est valable pour bon nombre d'observations relatives aux notions de « laïcisation » ou « sécularisation » ;
- concernant ce dernier terme, « sécularisation », il semble acquis qu'aucune définition définitive n'en sera jamais donnée. Je tente de le cerner au mieux et d'en donner un aperçu plus complet que le lieu commun habituel selon lequel la sécularisation se limite à une diminution de la pratique religieuse ;
- L'expression « mouvement laïque », contre-intuitive en langue française, est issue de la « laïcité organisée » telle qu'elle existe en Belgique, ainsi nommée pour n'être pas confondue avec un « laïc » (chrétien qui ne fait pas partie du clergé) ;
- L'expression « financement des cultes et de la laïcité » inclut d'ores et déjà le bouddhisme (en voie de reconnaissance depuis avril 2008), mais n'est pas systématiquement adaptée en « financement des cultes et des communautés philosophiques non confessionnelles » par coupable souci de commodité ;
- De même, l'expression « pluralisme philosophique » s'entend comme incluant toutes les confessions et les mouvements non confessionnels.
- Régulièrement, les propos sont illustrés à l'aide de situations propres à la Région wallonne : il ne faut en rien y voir une exclusion quelconque de quelque autre entité fédérée, mais un souci de clarifier le propos tout en le limitant.

Le financement public des cultes et de la laïcité en Belgique

Quelles évolutions pour le pluralisme philosophique ?

INTRODUCTION

L'édition 2008 de l'*Annuaire pontifical* du Vatican, publié en mars, enseigne un fait important. « Pour la première fois dans l'histoire, nous [les catholiques] ne sommes plus en tête : les musulmans nous ont dépassés¹ ». Si le nombre total de chrétiens est estimé à 33 % de la population mondiale, les catholiques en revanche totalisent 17,4 % d'ouailles, alors que le culte islamique est fort, désormais, de 19,2 % de fidèles. Voilà qui donne une idée de la manière dont les lignes de fragmentation, en matière religieuse, se déploient et se contractent avec une vivacité extraordinaire. Il n'est pas toujours facile de prendre la mesure de ces évolutions dans le cadre restreint d'un petit pays comme la Belgique, où les métamorphoses du champ religieux, voire philosophique en général, sont tributaires d'une histoire particulière et de changements spécifiques.

C'est donc dans un cadre en mouvement perpétuel, sans cesse agité de multiples redéfinitions, que prend place le financement public des cultes et de la laïcité en Belgique. Longtemps, cette thématique a été ignorée, soit au motif de son extrême délicatesse politique, soit en vertu de l'indifférence de principe de ceux qui considèrent les religions comme des institutions désuètes, héritées du passées. Le monde tourne, les cultes se transforment et nul ne peut prédire les formes que recouvriront demain les multiples manifestations du sacré dans la sphère publique.

En attendant, l'étude du passé procure un éclairage fécond sur les évolutions majeures du fait religieux, en étroit parallélisme avec le développement de l'État moderne, dans un contexte de sécularisation de la société. La Belgique s'inscrira dans ce contexte avec une originalité distinctive, conciliant dans sa Constitution un régime de libertés très étendu et de considérables mesures de protection des cultes. Dès le départ, au sein du Royaume, « L'union fait la force² ». Sur ces bases, il deviendra possible d'examiner concrètement le système de

¹ Interview de Mgr Vittorio Formenti, auteur de l'*Annuaire pontifical*, dépêche Reuters du 30 mars 2008.

² La devise de la Belgique, contrairement à l'interprétation contemporaine qu'on en donne, ne visait pas à réunir les différentes communautés linguistiques du pays mais bien les tendances catholique et libérale de la bourgeoisie majoritairement francophone.

financement public des cultes instauré par le Constituant. L'hypothèse sur laquelle repose le présent mémoire est que ce financement est un indicateur fiable et précieux de la conception du pluralisme philosophique qu'ont les autorités publiques. Ainsi, les traits fondamentaux du système de financement public des cultes et les équilibres durables qu'il fonde feront l'objet d'une première partie. Celle-ci s'avère d'autant plus importante que, sous ses mécanismes essentiels, le régime des cultes se perpétue en droit positif à l'heure actuelle.

Il s'agira alors, dans une deuxième partie, de montrer les capacités d'adaptation du système qui a su intégrer de nombreuses confessions et s'ouvrir, au-delà des religions *sensu stricto*, aux « communautés philosophiques non confessionnelles », c'est-à-dire principalement à la « laïcité organisée ». Ces extensions successives ont conduit à asseoir durablement la légitimité du principe même d'un financement des différentes convictions, dans la perspective d'un véritable pluralisme philosophique. Sur un plan théorique tout au moins ; en effet, nous verrons que de nombreuses difficultés pratiques font obstacle à un financement effectif de toutes les communautés de conviction, notamment en raison d'un régime juridique désordonné et éparpillé. D'injustifiables inégalités de traitement en sont la conséquence.

Enfin, une troisième partie s'attellera à répertorier les trois propositions de réforme qui sont encore, actuellement, inscrites à l'ordre du jour en vue de remédier à cette situation. Il en sera livré un examen approfondi. Elles seront ensuite soumises à une interrogation critique. Ainsi, nous départagerons les points qui font consensus de ceux qui divisent ; sera alors placée au cœur du débat la question de la clé de répartition des moyens publics entre les différents cultes et la laïcité organisée. Une mise en perspective à vocation conclusive sera alors entreprise, tentant de montrer que, si « les voies du Seigneur sont impénétrables », celle du financement des communautés de conviction le sont moins ; que dès lors, fort de notre hypothèse de travail, les modalités concrètes qu'empruntera demain le « denier du culte » ne seront pas neutres, en terme de conception du pluralisme philosophique.

PREMIÈRE PARTIE – Éléments à propos d'une dynamique religieuse moderne en Europe occidentale

Renoncer à sa liberté, c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs.

Jean-Jacques ROUSSEAU, Du contrat social ou Principes du droit politique, 1762, p. 9.

L'indifférentisme, la tolérance dogmatique, « ce système dépravé qui... montre le salut éternel comme pouvant être acquis dans toutes les doctrines religieuses. (...) Découlant de cette source infecte de l'indifférentisme, cette autre maxime erronée, ou plutôt ce délire, qu'il faut assurer à chacun la liberté de conscience... la liberté des opinions pleine et sans bornes ».

Chanoine Ferd. J. MOULARD citant l'encyclique Mirari Vos de Grégoire XVI, L'Église et l'État ou Les deux puissances, 1879, p. 589.

Le financement public des cultes est une matière dont le développement s'inscrit dans un étroit parallélisme avec celui des sociétés pluralistes d'Europe occidentale³. Dans la perspective d'en saisir les significations, il convient de brosser à grands traits l'évolution de la modernité depuis le XVII^e siècle, sous l'angle du fait religieux, et d'esquisser ainsi les axes principaux des phénomènes de « sécularisation » et de « laïcisation ». Ces éléments, outre leur vocation introductive, constitueront la trame de fond du présent travail ; ils permettront de mettre en lumière les mouvements et équilibres politiques majeurs qui ont présidé à l'adoption du système belge de financement public des cultes, tel qu'il se perpétue en droit positif à l'heure actuelle.

La dynamique religieuse moderne prend vraisemblablement pied sur fond de querelle entre Église catholique instituée et Église réformée⁴, soit dans un contexte de profonde crise

³ Le cantonnement au ressort géographique de l'Europe occidentale doit être souligné pour toutes les observations qui suivent.

⁴ Nous plaçons la frontière temporelle ici, sans préjudice des interprétations de la longue durée, selon lesquelles le christianisme entretient une longue tradition d'opposition entre les pouvoirs temporel et spirituel (« rendez à Dieu ce qui est à Dieu, à César ce qui est à César »). Voy., à la suite de Weber, GAUCHET, Marcel, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris : Gallimard, 2005 (1985). KANTOROWITZ, Ernst, *The King's two bodies*, Princeton : University Press, 1997.

marqué par les durcissements doctrinaux⁵. Luther récuse ainsi toute supériorité du spirituel sur le politique, préférant lui substituer l'idée d'une distinction de ces ordres de pouvoir⁶. En germe s'amorce ici la pluralisation confessionnelle des sociétés⁷. Les religions instituées en Europe occidentale cessent progressivement de faire corps avec la société, avec l'instance étatique, et s'en dissocient inexorablement suivant un double processus de sécularisation et de laïcisation. La distinction entre ces deux concepts n'est ni clairement tranchée, ni définitive et mérite quelques éclaircissements.

Section 1^{ère} : Avant la Belgique – enclenchement d'un processus de sécularisation comme rupture à l'Ancien Régime

1.1. Sécularisation du savoir et sécularisation du pouvoir

La notion de « sécularisation » rassemble ses concepteurs, majoritairement sociologues, autour de l'idée générale d'un « déclin d'influence de l'instance religieuse⁸ ». Berger, l'un des principaux artisans du paradigme de la sécularisation, la définit comme « un processus par lequel des secteurs entiers de la société et de la culture sont soustraits à l'autorité des institutions et des symboles religieux⁹ ».

Sur le plan de la philosophie politique, ce qui caractérise la sécularisation, c'est peut-être la fin du consensus *cosmopolitique*¹⁰, la sortie au moins temporaire d'un régime d'hétéronomie vers un régime d'autonomie, dans lequel une place centrale est dévolue à l'individu. Cette sortie permet la naissance de nouvelles sociétés marquées, selon Lefort, par la « fin du théologico-politique », autrement dit par la « désintrinsication simultanée du principe du pouvoir, du principe de la loi et du principe du savoir¹¹ ». Soit une sortie définitive et poussée au bout de sa logique de l'unité englobante d'Ancien Régime (« *un roi, une loi, une*

⁵ TOULMIN, Stephen, *Cosmopolis : The Hidden Agenda of Modernity*, Chicago : University of Chicago Press, 1992, pp. 18-19 et p. 54.

⁶ BAUBÉROT, Jean, *Les laïcités dans le monde*, Paris : PUF, 2007, p. 14.

⁷ Abstraction faite de la lecture bimillénaire donnée du phénomène par Gauchet, actualisant certaines thèses de Weber, dont l'examen sort du cadre du présent mémoire, voy. GAUCHET, Marcel, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris : Gallimard, 2005 (1985).

⁸ MONOD, Jean-Claude, *Sécularisation et laïcité*, Paris : PUF, 2007, p. 29. Nous n'insistons pas sur l'origine étymologique du terme, « cession de propriétés ecclésiastiques à des autorités séculières » (*idem*, p. 80).

⁹ BERGER, Peter, *The Sacred Canopy*, New York : Garden City, 1967, cité et traduit dans BOBENNEAU, Olivier, TANK-STORPER, Sébastien, *Sociologie des religions*, Paris : Armand Colin, 200, p. 60 ; MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 30.

¹⁰ D'où il découle une nécessaire disjonction entre le *Cosmos* comme ordre de la Nature (hétéronome) et la *Polis* comme ordre de la société (autonome), voy. TOULMIN, Stephen, *op. cit.*, p. 67.

¹¹ Voy. BAUDOUIN, Jean, *Les idées politiques contemporaines*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 172. Il convient de préciser que, selon Lefort, ce processus ne connaît d'achèvement que récent, avec l'application de forces sécularisantes aux figures de l'État et de la loi.

foi », devise de la Sainte Ligue Catholique¹²), accomplie au terme d'un processus en plusieurs étapes.

Premièrement, le XVII^e siècle voit l'émergence du programme scientifique moderne, centré sur un sujet rationnel exacerbé dans son refus de tout dogme par les conflits religieux. Descartes, bien que religieux orthodoxe, n'en est pas moins considéré comme l'instigateur du solipsisme, le théoricien du sujet pensant autonome¹³. A défaut d'une « émancipation », Descartes, Galilée puis Newton, entre autres, proposent un détachement « à la norme de vérité instituée par le Livre Sacré¹⁴ ». Boyle fournira à la science moderne la capacité conséquente de générer du réel dans un laboratoire¹⁵, c'est-à-dire d'entreprendre un programme potentiellement apte à concrétiser certaines aspirations démiurgiques de l'homme.

Il ne faut pas sous-estimer l'impact de ces bouleversements intellectuels. Les gardiens du savoir autorisé étaient principalement, jusque là, des membres du clergé régulier. Désormais s'élève une rationalité scientifique en position latente de conflictualité avec la rationalité religieuse. Il s'agit bien là d'un système concurrent d'élaboration de certitudes¹⁶ reposant également, à certains égards et bien que le point soit loin d'être définitivement tranché, sur des éthiques implicites¹⁷. Ces deux normes de savoir potentiellement opposées – scientifique et religieuse, appropriées respectivement, en caricaturant le trait, par les laïcs et les cléricaux, ont sans nul doute participé aux conflits scolaires, lesquels se sont manifestés avec une acuité particulière en Belgique¹⁸.

Deuxièmement, le processus de sécularisation conduira à affranchir l'État-nation des institutions religieuses. Au « désassujettissement intellectuel » succède un « désassujettissement politique¹⁹ », sous l'influence de théoriciens politiques tels que Grotius, Spinoza ou, surtout, Hobbes, pour les plus couramment cités. Ces penseurs fondent l'exigence d'une auto-

¹² TOULMIN, Stephen, *op. cit.*, p. 51.

¹³ *Idem*, p. 13 et p. 41.

¹⁴ MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 35.

¹⁵ LATOUR, Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris : La Découverte, 1997 (1991), p. 30 et p. 37.

¹⁶ Selon Giddens, les Lumières qui entérinent une rupture avec le religieux sont tout autant situées dans une « perspective providentielle ». Voy. GIDDENS, Anthony, *Les conséquences de la modernité*, trad. Olivier Meyer, Paris : L'Harmattan, 1994, p. 54.

¹⁷ TOULMIN, Stephen, *op. cit.*, p. 55, p. 70 ss. Faut-il préciser la portée spéculative de ces éléments et la controverse que ceux-ci pourraient déclencher auprès des tenants d'un strict positivisme ?

¹⁸ HAARSCHER, Guy, *La laïcité* (1996), PUF, 2008, pp. 25-35. RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 106.

¹⁹ GAUCHET, Marcel, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion* (1985), Paris : Galilée, 2005, p. 111.

rité collective comme garante de la paix, déliée des Églises et supérieure à elles²⁰. Le *Léviathan* est désormais le souverain, la seule instance capable de prévenir l'état de guerre perpétuel auquel les Églises semblent incapables de remédier²¹.

Dans un troisième temps, les philosophes des Lumières rendront le processus politiquement effectif. Pour ne citer que les plus emblématiques d'entre eux : Locke rédige ses *Lettres sur la tolérance*, distinguant formellement les « justes bornes » qui séparent les droits du gouvernement civil et de la religion. Rousseau se fait le promoteur d'une transcendance d'État par la notion de « religion civile ». Voltaire, quant à lui, donne à ses écrits un tour radicalement anticlérical en dénonçant l'intolérance dont se rendent coupable les « dogmes » et les controverses aigües qu'ils génèrent²². Ces idéaux seront portés et cristallisés par la Révolution française de 1789, réaffirmant et consacrant l'autonomie de l'individu²³.

1.2. Pluralisation des croyances et individualisation de la foi

Par rapport aux religions instituées se produisent donc les affranchissements successifs du savoir et de l'État souverain, consacrés politiquement juste avant l'indépendance de la Belgique²⁴. Ces détours, quoique très brièvement effectués, sont nécessaires à la bonne compréhension de la modernité religieuse, correspondant – au moins en partie – à une sortie de la religion instituée du champ collectif et sa réappropriation sur un plan individuel²⁵.

Le premier fait marquant est la pluralisation des croyances. L'affirmation politique de l'État-nation a conduit à séparer les religions instituées du pouvoir, fondant l'exigence de neutralité religieuse de l'État ; ce dernier est désormais incompetent en matière de doctrines religieuses²⁶. Il s'agit là d'un détachement, qui s'opère concomitamment avec l'apparition et l'implantation progressive d'une Église réformée et qui rend difficilement tenable toute revendication religieuse à imprégner la vie individuelle ou collective, à la détention d'une vérité unique et exclusive. A la veille de la Révolution française, la pluralité des religions est une

²⁰ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris : Gallimard, 2002 (1998), pp. 44-45.

²¹ BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, p. 21.

²² Sur ce point très peu développé ici, voy. BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, pp. 22-30 ; MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, pp. 44-46.

²³ GAUCHET, Marcel, *La religion...*, *op. cit.*, p. 75.

²⁴ Symptomatiquement, par l'adoption de textes constitutionnels fondateurs (États-Unis, France, Québec, Canada, etc.), voy. BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, pp. 42-45.

²⁵ Est pertinente à cet égard la distinction opérée par Arendt entre les registres de la croyance (vérité instituée sur un plan collectif et soumise au doute) et de la foi (individuelle), voy. ARENDT, Hannah, *La crise de la culture* (1954), trad. Patrick Lévy (dir.), Paris : Gallimard, 1989 (1972), p. 125.

²⁶ GAUCHET, Marcel, *La religion...*, *op. cit.*, p. 19.

réalité de fait en Europe²⁷. La conséquence est la revendication politique de la reconnaissance de ce pluralisme par les pouvoirs publics²⁸, fût-elle limitée en droit.

Logiquement, second fait marquant, c'est sur un plan individuel que cette revendication prendra corps, stigmatisant un certain retrait de la religion dans la sphère privée²⁹. L'individu doit avoir la possibilité d'adhérer à un des systèmes de vérité religieuse institués, sans obligation de trancher³⁰. Le principe des Lumières étant celui de la liberté individuelle, la loi ayant renoncé à l'unité de croyance, l'État doit se porter garant de la liberté de religion et de conscience des individus. Plus encore, il doit permettre le libre exercice par ceux-ci du culte de leur choix³¹. L'objectif *in fine* consiste à asseoir l'autorité du *Léviathan*, en permettant de rallier les « esprits religieux qui entendaient devenir des citoyens exemplaires, tout en restant par ailleurs des fidèles obéissants³² ».

En conclusion, le processus de sécularisation témoigne du « passage de l'hégémonie directe d'une religion appuyée par un pouvoir étatique ou royal, à l'influence sociale diffuse des confessions³³ ». La « sécularisation », déjà théorisée par Weber au début du XX^e siècle, trouve un nouvel essor et de nouvelles perspectives dans les années 1960, allant jusqu'à s'ériger en paradigme institué de la sociologie religieuse, marquant certaines théories politiques contemporaines. Pourtant, sous les effets combinés de l'avènement du domaine social et de la recomposition identitaire du religieux, ce paradigme aujourd'hui vacille ; l'examen attentif des modalités de ces nouvelles incertitudes sera poursuivi dans la troisième partie de la présente contribution.

²⁷ René Rémond identifie principalement une Europe catholique, une Europe réformée, une Europe orthodoxe ainsi que la diaspora juive, soit une pluralité existant sous l'apparente et officielle unité de foi, voy. RÉMOND, René, *Religion et Société en Europe. La sécularisation aux XIX^e et XX^e siècles 1789-2000* (1998), Paris : Seuil, 2001, p. 82 et pp. 31-34.

²⁸ Dont ce n'est vraisemblablement pas, par ailleurs, la première manifestation : des exemples pourraient être trouvés à des époques antérieures. Que l'on songe à l'Édit de Nantes d'Henri IV (1598) ou même le Traité de Westphalie (1648) qui reconnaît les confessions catholique, luthérienne et calviniste dans le Saint Empire.

²⁹ Selon un long processus d'intériorisation de l'altérité décrit par Gauchet ; « le sens cesse d'être simplement donné ou reçu, pour devenir à percer et à reconstruire », voy. GAUCHET, Marcel, *Désenchantement du monde*, op. cit., not. pp. 98-122, en part. p. 102.

³⁰ MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 48.

³¹ Le dilemme entre une neutralité passive (laisser croire) ou une neutralité active (permettre les conditions de libre exercice du culte) n'est pas tranché. Voy. RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 82 et pp. 205-206.

³² GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, op. cit., p. 85.

³³ MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 89.

Section 2^{ème} : La laïcisation en Belgique comme traduction institutionnelle de la sécularisation

Le concept de « laïcité » est indubitablement plus prosaïque ; certains en font le « produit politique du processus historique de la sécularisation³⁴ », d'autres y voient l'expression d'un combat émancipateur contre les forces conservatrices traditionnelles³⁵. Agrégés, ces deux versants de la laïcité permettent d'en donner la définition d'un « idéal universaliste d'organisation de la Cité et le dispositif juridique qui tout à la fois se fonde sur lui et le réalise³⁶ ». L'approche retenue ici sera celle d'un processus toujours inachevé que ne permet pas l'emploi du terme « laïcité », auquel sera préféré celui de « laïcisation ». Cette notion « concerne la place et le rôle de la religion comme institution sociale et met en jeu ses rapports avec l'État-nation³⁷ ». Très concrètement, sous la « laïcisation » des États-nation, semble se dissimuler la diversité des régimes institutionnels et législatifs, au-delà de tout présupposé idéologique (indépendamment, donc, de la laïcité en tant que « conception de la vie bonne » particulière)³⁸.

De manière générale, il existe un « plus petit commun dénominateur » de laïcisation, un socle fondateur qui consiste pour l'ordre politique à se dégager de toute téléologie spécifiquement religieuse et, plus loin, d'assurer la coexistence d'une pluralité de fins légitimes³⁹. Il

³⁴ *Idem*, p. 7.

³⁵ A l'origine d'une distinction, à laquelle nous ne souscrivons qu'au titre de tendance générale, qui sépare les pays à tradition catholique (dont l'apanage serait un processus de laïcisation radical, douloureux, en conflit avec l'Église instituée) des pays protestants (qui seraient marqués par un processus de sécularisation qu'accompagnent les Églises plutôt qu'elles ne s'y opposent). Ce distinguo entre une « Europe de la laïcisation » et une « Europe de la sécularisation » est rapporté par Gauchet, sur base des écrits de Baubérot et Champion, voy. GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, *op. cit.*, pp. 19-20. Voy. également PENA-RUIZ, Henri, *Qu'est-ce que la laïcité ?*, Paris : Gallimard, 2003, pp. 244-246.

³⁶ PENA-RUIZ, Henri, *op. cit.*, p. 71.

³⁷ BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, p. 56.

³⁸ Pour se démarquer de toute ambiguïté potentielle, l'examen proposé ici est bien celui d'un régime juridico-politique dégagé de toute idéologie « laïciste » et sans entrer d'aucune manière dans l'intensif débat portant sur l'existence – ou non – d'une quelconque « exception laïque française ». Voy. not. RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 20. Voy. également MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 13. Le Ministre Hasquin avait insisté sur l'importance de ne pas confondre la « laïcité » organisée belge et la « laïcité » française, lors d'une audition devant la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement wallon du 31 mai 2005, CRAC n° 42, Parlement wallon, 2004-2005. Sur cette distinction voy. aussi MARTIN, Jean-Paul, « Laïcité française, laïcité belge : regards croisés », in DIERKENS, Alain (dir.), *Problèmes d'histoire des religions*, n° 5/1994, « Pluralismes religieux et laïcités dans l'Union européenne », Bruxelles : éditions de l'ULB, 1994, pp. 71-85, not. p. 73. D'ailleurs, ces deux systèmes renvoient aux deux conceptions prédominantes de la laïcité : une laïcité large, ouverte et « procédurale » (laïcité-neutralité) et une laïcité plus offensive, plus radicale, comme « conception de la vie bonne » (laïcité-séparation). Sur ce point, voy. HAARSCHER, Guy, *op. cit.*, not. pp. 21-25 et pp. 99-102.

³⁹ Selon V. de Coorebyter : « Quel que soit le statut privilégié accordé à tel ou tel culte, toutes les démocraties consacrent l'autonomie de la sphère de l'État (la sphère politique au sens large) ». Autrement dit, un système d'Église d'État semble compatible avec un socle minimal de laïcisation, comme d'ailleurs un système de séparation radicale. DE COOREBYTER, Vincent, « Retour sur la naissance d'un système paradoxal », in HUSSON,

faut voir là l'exigence, premièrement, d'une séparation de principe – à défaut d'être juridiquement tranchée – des sphères politique et religieuse et, deuxièmement, de la neutralité confessionnelle des pouvoirs publics⁴⁰. Cela se traduit nécessairement en termes de libertés individuelles dans les différents textes fondateurs ; où la « laïcisation » rejoint l'esprit de la « sécularisation ». Ces libertés, troisième condition, ne peuvent être acquises qu'en vertu de l'égalité politico-juridique de tous les citoyens. Enfin, une quatrième et dernière exigence, plus discutée, parachève une authentique laïcisation ; celle d'une neutralité active, c'est-à-dire, au-delà de la liberté de conscience (liberté individuelle), la garantie par les pouvoirs publics de la liberté d'exercice du culte (liberté collective)⁴¹.

S'agissant de pénétrer les orientations significatives du système belge de financement public des cultes en Belgique, il semble opportun de limiter le cadre des investigations aux voies de laïcisation empruntées par le Constituant aux origines du Royaume. À cet égard, l'essence des héritages français et hollandais permettra de mettre en lumière les ambivalences du modèle original de laïcisation belge, en tous cas ses originalités distinctives. Sur ces bases, il sera possible de tracer les grandes lignes de démarcation du système belge de financement public des cultes encore en vigueur à l'heure actuelle.

2.1. La Belgique naissante, catholique et libérale

La Belgique naissante de 1830, reconnue en 1831, se trouve au confluent de deux influences radicalement opposées, issues respectivement de ses héritages français et hollandais. En premier lieu, les provinces belges font partie intégrante de la République française, du 1^{er} octobre 1795 au 20 juin 1814⁴². De ce fait, de nombreuses mesures de « laïcisation brutale de la société⁴³ », d'inspiration révolutionnaire, y sont adoptées. Elles rencontrent l'opposition d'une partie importante de la population ; d'un autre côté, la dynamique révolutionnaire imprègne le développement de toute l'école catholique libérale, sous l'impulsion de Lamennais⁴⁴. Le « véritable séisme⁴⁵ » provoqué par ces mesures sera quelque peu tempéré par la

Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 91-100, p. 91.

⁴⁰ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, *op. cit.*, p. 19 ; MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 8 ; RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 168.

⁴¹ MONOD, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 117.

⁴² DELVILLE, Jean-Pierre, « Le financement des cultes en Belgique : approche historique », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 79-90, p. 81.

⁴³ SÂGESESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, « Cultes et laïcité en Belgique », in *Dossiers du CRISP*, n° 51, Bruxelles : CRISP, 2000, p. 3.

⁴⁴ Cette tendance interne au catholicisme prône la séparation de l'État et les libertés de presse, de conscience et de religion. Ce courant jouera une importance capitale au sein du Congrès constituant.

⁴⁵ *Idem*, p. 79.

conclusion, en 1801, d'un Concordat négocié entre Napoléon, alors premier consul, et le Saint-Siège – le pape Pie VII⁴⁶. Ce Concordat s'appliquera de plein droit aux provinces belges jusqu'en 1814, date de l' « union » avec la Hollande au sein du Royaume-Uni des Pays-Bas.

En second lieu, les provinces belges seront donc placées sous l'autorité d'un souverain protestant, Guillaume d'Orange⁴⁷. Dès ce moment, le catholicisme sert notamment de terreau à l'unionisme belge qui soude entre elles les élites bourgeoises, catholiques et libérales. L'identification à la religion, d'une part, et la revendication d'un régime plus étendu de libertés, d'autre part, permettent à un peuple assujéti à une domination étrangère de s'ériger en Nation, d'affirmer sa personnalité et sa singularité, comme l'illustre le cas belge⁴⁸. C'est pour dompter cette opposition que Guillaume I^{er} se résout, en 1816, à reconduire le Concordat de 1801. Un nouvel accord est négocié et sera adopté en 1827, qui reprend pour l'essentiel les termes de son prédécesseur – excepté en ce qui concerne la nomination des évêques⁴⁹.

En bref, principalement par héritage français et révolutionnaire, il existe une Belgique très libérale à tendance laïque, voire anticléricale. Sans conteste, la dynamique qui anime les forces de la République trouve en Belgique un terrain fertile. D'autre part, une forte composante catholique s'exprime et s'affirme contre le souverain protestant. Principalement par « contre-héritage » hollandais, il existe une Belgique où le catholicisme est un des ciments de l'unionisme national.

2.2. Les deux principales forces politiques fondent un régime des cultes inédit

2.2.1. Le régime constitutionnel

Le 7 février 1831, le Congrès national vote la Constitution du Royaume de Belgique⁵⁰. Outre le fait que celle-ci ne fait aucune référence à un « Dieu » ou autre « Être suprême⁵¹ », quatre articles y traitent des rapports entre l'État et les cultes. L'article 14 de la Constitution⁵² consacre plusieurs libertés en matière de cultes, à commencer par celle de manifester ses opinions en toute matière. Il garantit en outre la liberté des cultes et celle de leur exercice public.

⁴⁶ Le Concordat est ratifié par la loi du 18 Germinal an X (8 avril 1802).

⁴⁷ WAGNON, Henri, « Le concordat de 1801-1827 et la Belgique indépendante » in BRAIVE, Gaston et LORY, Jacques (dir.), *Mélanges Mgr Aloïs Simon*, Bruxelles : FUSL, 1975, pp. 547-563, p. 547.

⁴⁸ RÉMOND, René, *op. cit.*, pp. 153-154.

⁴⁹ WAGNON, Henri, *op. cit.*, p. 548.

⁵⁰ DELVILLE, Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 83.

⁵¹ L'article 33 dispose ainsi que « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

⁵² Devenu l'article 19 depuis la coordination de 1994.

Cet article fonde la neutralité des pouvoirs publics, à l'égard des croyances individuelles comme des manifestations extérieures et publiques de ces croyances, sauf le cas de délit. L'article 15⁵³ est le pendant inversé de l'article 14, puisqu'il stipule que « 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 ». Il faut y voir l'interdiction faite aux cultes d'un prosélytisme trop aigu ou d'un empiètement sur les libertés individuelles. En extrapolant le parallélisme avec l'article 14, il semble pertinent de fonder sur l'article 15 l'obligation faite aux cultes de respecter la neutralité postulée de la sphère publique.

L'article 16, alinéa 1^{er}, de la Constitution⁵⁴ garantit la plus stricte autonomie des cultes en ce qui concerne leurs modalités d'organisation interne. Ainsi, un enjeu de conflits de longue date, à savoir la nomination des membres du clergé, se trouve tranché sans équivoque en ces termes : « l'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque (...) ». Il convient d'apprécier à sa juste valeur ce pendant méconnu de la sécularisation ; si les Églises cessent de faire corps avec l'État et qu'une distanciation s'opère, les pouvoirs publics perdent en conséquent, au moins en théorie, le droit de s'immiscer dans la vie interne des cultes. L'interdiction d'ingérence se verra conférer une portée particulièrement étendue par la jurisprudence⁵⁵, jusqu'à certains développements récents qui, bien qu'encore hésitants, laissent présager de potentiels revirements⁵⁶. L'article 16, alinéa second, fait primer le mariage civil, nécessairement antérieur à la bénédiction nuptiale (l'état civil demeure une attribution séculière exercée en monopole par l'autorité communale, aux termes de l'article 164 actuel⁵⁷). Aucun des articles 14, 15 et 16 n'a été modifié à ce jour.

⁵³ Actuellement article 20.

⁵⁴ Actuellement article 21.

⁵⁵ AMEZ, Frédéric, « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes », *J.T.*, n° 6062, Bruxelles : Larcier, 2002, pp. 529-537.

⁵⁶ Ainsi, par exemple, en matière de protection des droits fondamentaux, tels que le respect du droit de la défense. Le juge, qui jusqu'ici s'y refusait, pourrait dorénavant annuler la révocation unilatérale d'un ministre du culte adoptée au mépris des droits garantis par l'article 6.1. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voy. RIGAUX, Marie-Françoise, « La séparation de l'Église et de l'État : une frontière difficile à tracer », *J.T.*, 2007, pp. 781-782. CHRISTIANS, Louis-Léon, « L'article 16, alinéa 1^{er}, de la Constitution : examen critique de la jurisprudence relative aux conditions d'efficacité dans l'ordre juridique belge des décisions religieuses de révocations des ministres des cultes (1831-1989) », *A.P.*, 1990, pp. 204-217. « En 1994, la Cour de cassation a dit en passant que la révocation des ministres du culte ne peut être décidée que par l'autorité religieuse compétente conformément aux règles du culte ». TORFS, Rik, « La position juridique des cultes en Belgique », in *Conscience et Liberté*, n° 60, 2000, pp. 109-119, p. 110.

⁵⁷ LEROY, Michel, « L'État belge, État laïc », in *Hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles : Bruylant, 2007, pp. 833-845, p. 837.

Le financement public des cultes à proprement parler est abordé par l'article 117 de la Constitution⁵⁸, libellé en ces termes : « Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ». Dans le style concis qui le caractérise, le Constituant témoigne d'une intention de principe de financement⁵⁹ qui ne recouvre pas l'ensemble des obligations de l'État en la matière ; celles-ci, en bonne partie héritées du régime français, seront abordées ultérieurement, à l'occasion de l'examen du système de droit positif. L'article 117, devenu 181, sera dédoublé en 1993 au bénéfice des « délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ».

Que retenir de ce bref examen constitutionnel⁶⁰ ?

Tout d'abord, le système belge de financement public des cultes, bien qu'hérité en bonne partie de la période française, n'est pas concordataire. Ce point ne suscite plus guère de controverses⁶¹. Ensuite, ce système ne saurait être qualifié de régime de « séparation de l'Église et de l'État »⁶², en premier lieu parce que l'obligation d'antériorité du mariage civil constitue une entrave à la liberté religieuse⁶³, donc une immixtion des pouvoirs publics qui serait inconcevable en cas de stricte séparation (c'est la seule que contient la Constitution), et en second lieu, principalement, parce que les pouvoirs publics garantissent un financement aux cultes⁶⁴. Un tel financement, surtout à cette époque-là, est perçu comme l'antithèse d'un

⁵⁸ Actuellement article 181.

⁵⁹ Ce faisant, il entérine une situation de fait préexistante à la Belgique (le traitement des ministres du culte catholique était déjà pris en charge suite au Concordat) ; son originalité distinctive, qui revêtra une importance particulière par la suite, est d'être potentiellement ouvert aux différents cultes.

⁶⁰ Pour des observations complémentaires sur ces articles, voy. not. SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, pp. 4-5 ; TORFS, Rik, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 15-22, p. 15.

⁶¹ Voy. l'analyse développée in WAGNON, Henri, *op. cit.*, not. p. 559. Il convient toutefois de souligner l'indéniable héritage du Concordat de 1801, à telle enseigne certains auteurs ont récemment estimé qu'il avait été « transposé en Belgique, dans la Constitution de 1830, par l'article 181, § 1^{er} ». DELPÉRÉE, Francis, CHRISTIANS, Louis-Léon, VANSTENDAEL, Frans et MOESSEN, Wim, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement public des cultes. Perspectives belge et comparées », in *Annales de droit de Louvain*, vol. 61, 2001, n° 4, pp. 443-475, p. 449.

⁶² Toutefois, selon M. Snoeck, le principe de la séparation des Églises et de l'État, bien que n'étant pas explicitement formulé dans la Constitution, se déduit d'un « certain nombre de règles précises dont la doctrine constitutionnelle classique a déduit qu'il [le principe de séparation] était un principe de droit public belge ». Voy. SNOECK, Marc, « Financer les communautés philosophiques ? Pourquoi ? Pour qui ? Comment ? », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 201-214.

⁶³ Même si à l'origine le Constituant a voulu prévenir une immixtion du religieux dans une compétence de l'État ; s'agissant d'une matière civile, la prérogative exclusive en revient aux autorités publiques.

⁶⁴ « Les mesures positives qui, en vertu de l'article 181 de la Constitution, permettent l'exercice effectif de la liberté de culte peuvent réellement être considérées comme une ingérence des autorités dans le droit des cultes reconnus à organiser leur fonctionnement de manière autonome. Selon la Cour d'arbitrage, pareille ingérence est compatible avec la liberté de culte si les mesures font l'objet d'une réglementation accessible et précise, si elles poursuivent un objectif légitime, si elles répondent à un 'besoin social impérieux' et s'il existe un lien raisonna-

régime de séparation. Enfin, il ne s'agit pas non plus d'une mise sous tutelle des Églises, celles-ci étant reconnues dans leur plus large autonomie d'organisation interne.

2.2.2. Le principe : un régime d'indépendance réciproque

Le qualificatif le plus récurrent dans la caractérisation des rapports entre l'État belge et les cultes, principalement le culte catholique, est celui de l'« indépendance réciproque⁶⁵ ». L'étatique est dissocié du religieux sans équivoque ; chacun dans son registre jouit des pleines attributions, sans interférence ni ingérence, à l'exception de l'antériorité du mariage civil. Pour autant, le principe d'un financement est maintenu, ce qui ne va pas de soi dès lors que les cultes bénéficient d'une large autonomie. Il convient de montrer, dans un premier temps, dans quelle mesure le modèle constitutionnel belge s'inscrit dans l'air du temps, avant de mettre en exergue, dans un second temps, son originalité fondatrice, l'équilibre inédit et probablement précurseur sur lequel il se fonde. Au terme de ces réflexions, il deviendra possible d'examiner le dispositif actuellement en vigueur, saisi dans ses traits constitutifs déterminants.

Tout d'abord, la Constitution belge est indéniablement un fruit typique des révolutions libérales. Pour l'essentiel, elle institue un État dégagé de toute tutelle ecclésiastique, un État libéral « dont bon nombre de constituants et d'observateurs s'accordent à dire qu'il est d'esprit républicain⁶⁶ ». Le texte fondateur est sans doute très perméable à l'école des Lumières et acquis à la dynamique qui anime notamment les Constitutions américaine (1787) ou française (1791)⁶⁷. Il en pousse la logique à un stade inédit, consacrant un grand nombre de libertés individuelles. Le Titre II de la Constitution, « Des Belges et de leurs droits », est entièrement dédié à ces dernières, préalablement même aux dispositions portant sur les « Pouvoirs de la Nation ».

En matière religieuse, la première étape décisive réside dans la consécration de la liberté de conscience individuelle (articles 19 et 20) ; cela s'inscrit dans la parfaite continuité des mouvements de pluralisation des croyances et d'individualisation de la foi abordés anté-

ble de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part. », Voy. Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, dite Commission des sages, *Rapport. Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Bruxelles : SPF Justice, 2006, p. 15, C.A., arrêt n° 152/2005 du 5 octobre 2005.

⁶⁵ HASQUIN, Hervé, « L'État et les Églises dans l'Europe communautaire. À propos du financement des cultes », in DIERKENS, Alain (dir.), *Problèmes d'histoire des religions*, n° 5/1994, « Pluralismes religieux et laïcités dans l'Union européenne », Bruxelles : éditions de l'ULB, 1994, pp. 21-44. SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 4.

⁶⁶ DE COOREBYTER, Vincent, « Retour sur la naissance d'un système paradoxal », *op. cit.*, p. 92.

⁶⁷ BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, pp. 42-45.

rieurement. Le choix de la religion devient éminemment une affaire personnelle⁶⁸. Il ne faut pas s'y tromper : fondamentalement, le régime belge se positionne à l'encontre de la doctrine du Saint-Siège, résolument attaché à « l'union du trône et de l'autel⁶⁹ ». À cet égard, le fait que l'adoption de la charte fondamentale ait été adoptée à un moment où le siège apostolique est laissé vacant n'est pas anodin. D'ailleurs, en 1832, Grégoire XVI dénonce fermement les régimes d'inspiration libérale ou républicaine. Chronologiquement, la Belgique est sans conteste visée par l'encyclique *Mirari Vos*⁷⁰ ; la condamnation, pour être implicite, n'en est pas moins sévère et univoque.

En effet, la Constitution belge concilie les avancées libérales aux vues catholiques, forgeant une alliance que d'aucuns auraient alors jugée contre-nature et aboutissant, dans une dialectique inédite, à une alternative dont l'horizon semblait de prime abord indépassable. Cet aspect fécond est souligné dans une série d'analyses développée par V. de Coorebyter⁷¹ :

Dans l'esprit de l'époque, une véritable séparation de l'Église et de l'État aurait entraîné deux conséquences néfastes pour l'Église. Prise à la lettre, elle aurait pu servir de prétexte à l'État (ou, plus précisément, aux libéraux doctrinaires) pour ne pas garantir la liberté de l'Église ; d'autre part, la séparation paraissait incompatible avec un financement public du culte. Du côté catholique, les tenants les plus acharnés de la séparation – la tendance qu'on appellera le catholicisme libéral (...) – étaient convaincus, jusqu'en 1831, que l'Église était placée devant une stricte alternative, d'une simplicité aveuglante : soit être financée par l'État mais aussi étroitement contrôlée et même organisée par lui ; soit préserver son indépendance mais se passer de tout moyen financier en provenance de l'État. (...). L'Église sera soit salariée et contrôlée, soit libre et non salariée. (...). De manière inattendue au regard de la doctrine supposée commune aux deux tendances – au point qu'on peut parler d'un paradoxe –, la Constitution belge desserrera l'alternative en faisant coexister ce qui était perçu comme des contraires : la liberté la mieux garantie et le financement le plus étendu⁷².

Le cardinal de Méan, dans une lettre adressée aux congressistes et restée fameuse, réclame un grand nombre de libertés pour son Église et obtient pour ainsi dire entier gain de cause : liberté d'exercice public du culte (article 14 de la Constitution), liberté de nomination des ministres du culte, liberté dans la correspondance avec le Saint-Siège (article 16), liberté d'enseignement (article 17) et libertés de réunion et d'association (articles 19 et 20)⁷³. Au surplus, le Congrès adopte l'article 181 de la Constitution portant le principe d'un finance-

⁶⁸ RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 172 et pp. 176-177.

⁶⁹ DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 99.

⁷⁰ BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, p. 59.

⁷¹ DE COOREBYTER, Vincent, « Retour sur la naissance d'un système paradoxal », *op. cit.*, pp. 91-100. Voy. également l'audition devant la Commission des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Parlement wallon 17 mai 2005, CRAC n° 34, Parlement wallon, 2004-2005 ; l'intervention dans le cadre du séminaire organisé par le CIERL, « 175 ans de financement public des cultes en Belgique : un bilan », 23 octobre 2006, ayant pour intitulé « Les cultes en Belgique : un régime hybride ».

⁷² Au sens étymologique du terme, voy. DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 93.

⁷³ Actuellement, respectivement les articles 19, 21, 24, 26 et 27.

ment public des cultes, certes au terme de discussions relativement mouvementées⁷⁴. Cette situation se révèle en réalité plus confortable pour l'Église que bien des Concordats⁷⁵.

Ainsi la Belgique inaugure-t-elle un régime précurseur, dans lequel l'État dépasse la stricte neutralité passive pour générer de manière proactive les conditions du respect le plus intègre des libertés octroyées aux cultes. En quelque sorte, il s'en fait le protecteur ; il devient ainsi le garant d'une « neutralité bienveillante⁷⁶ », voire active⁷⁷. « C'est pourquoi on a pu parler de compromis à la belge : ni régime de séparation absolue, ni d'union. On pourrait parler plus précisément de régime de *liberté protégée*⁷⁸ ». Comme cela sera abordé ultérieurement, le principe d'un tel système, « subsidiant » la liberté, est aujourd'hui central au sein de l'État-providence⁷⁹.

En matière religieuse, le principe du pluralisme est ainsi acquis dès les origines du Royaume. Dans l'esprit du moins, au défaut de la lettre, où il est encore loin encore de trouver sa traduction concrète. Pour s'en convaincre, il faut tracer les lignes de partage concrètes du financement qui répondent, dans une large mesure, à la position sociale hégémonique du culte catholique.

2.3. La concrétisation peu effective du principe de pluralisme

Au-delà des conceptions philosophiques et des grands équilibres politiques, le financement des cultes fait concrètement référence à une série de mesures légales, dont voici un aperçu sommaire et parcellaire. Sont ainsi pris en charge, tout d'abord, les traitements et pensions des ministres des cultes⁸⁰, sur la base de l'article 117 de la Constitution⁸¹. Ensuite, certains reliquats du système concordataire prennent place dans les lois communale et provinciale, lesquelles prévoient, respectivement à charge des communes et des provinces, différentes interventions obligatoires en matière de culte. Les communes sont ainsi tenues de couvrir les déficits des fabriques d'église et des consistoires et autres organes cultuels, par extension (article 255, 9°). Les communes doivent également verser « L'indemnité de logement des minis-

⁷⁴ *Idem*, pp. 97-98.

⁷⁵ WAGNON, Henri, *op. cit.*, not. p. 563.

⁷⁶ CHRISTIANS, Louis-Léon, « Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives », in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006/1, p. 83, cité dans Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁷ TORFS, Rik, *op. cit.*, p. 17.

⁷⁸ DELVILLE, Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁹ DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 99.

⁸⁰ Par « ministre du culte », eu égard à la structuration historique du culte catholique, il faut entendre les membres du clergé séculier (prêtres, évêques, etc.) par opposition aux membres du clergé régulier. *Idem*, p. 5.

⁸¹ Actuellement 181.

tres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas fourni en nature » (article 255, 12°)⁸². Des dispositions similaires existent au niveau provincial.

Ce qui est important à retenir à ce stade est que l'essentiel du financement (traitement, déficit des organes cultuels et indemnités de logement) est destiné aux communautés religieuses locales⁸³. « Si des interventions [récentes, ndr] existent également en faveur de la plupart des organes représentatifs (avec des formes très variables), la volonté du Constituant (art. 181) et du législateur a été de financer *directement* les communautés de base et non les cultes (ou les communautés philosophiques) en tant que telles⁸⁴ ». Il faut en déduire que, si les traitements sont à charge de l'autorité fédérale, la quantité en est fixée dans un cadre organique, en fonction du nombre de communautés locales reconnues (selon les critères fixés, depuis 2001, par les Régions, et qui seront abordés ci-dessous).

En 1831, trois cultes sont admis au bénéfice du financement en vertu de dispositions réglementaires héritées des régimes français et hollandais et maintenus dans l'ordonnement juridique belge : le culte catholique⁸⁵, le culte protestant⁸⁶ et le culte israélite⁸⁷. À ceux-ci s'ajoute dès 1834 le culte anglican, qui sera officiellement reconnu dans la loi du 4 mars 1870⁸⁸.

Deux observations s'imposent ; premièrement, les cultes autres catholique sont l'accessoire d'un accord de principe qui ne les concerne pas directement, ou sont financés en vertu de circonstances particulières⁸⁹. Deuxièmement, ces mêmes cultes ne sont concrètement financés qu'à titre marginal au regard du culte catholique. En effet, en matière confessionnelle, le catholicisme domine le débat dans une position d'hégémonie ; en 1829, pas moins de

⁸² Sur ceci, voy. SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 6. Ces dispositions ont été régionalisées avec la compétence relative aux pouvoirs locaux, intervenue par l'effet de la loi du 13 juillet 2001, et sont maintenues inchangées en Région wallonne à l'article L1321-1, 9° et 12°, du CDLD.

⁸³ Un financement provincial similaire est également prévu en ce qui concerne « les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains » (article 69, 2° de la loi provinciale du 30 avril 1836, devenu l'article L2232-1, 2° du CDLD).

⁸⁴ HUSSON, Jean-François, « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 23-50, p. 24.

⁸⁵ Loi du 8 avril 1802 ratifiant le Concordat et décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

⁸⁶ Annexe à la loi du 8 avril 1802, décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples, et arrêtés royaux des 2 et 11 août 1819 portant organisation du culte protestant.

⁸⁷ Décret du 17 mars 1808.

⁸⁸ SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, pp. 6-7.

⁸⁹ Ainsi, les rapports du Roi Léopold Ier avec l'Angleterre semblent avoir joué un rôle important dans le financement du culte anglican, voy. TIHON, André, « Le financement des cultes en Belgique (1780-2004) », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 191-200. On peut préciser à toutes fins utiles que le monarque n'était autre que... l'oncle de la Reine Victoria !

2.736 paroisses sont dénombrées⁹⁰, à rapporter au nombre de communautés locales reconnues pour les cultes protestant, israélite et anglican, soit respectivement 129⁹¹, 16 et 9 (le culte catholique totalisant aujourd'hui 4120 paroisses)⁹². En effet, il n'est pas procédé à la reconnaissance d'une entité culturelle locale, pour les différents cultes, selon le même critère. De pratique administrative constante⁹³, en vertu de son « caractère majoritaire⁹⁴ », le culte catholique est organisé sur une base territoriale. Le Ministère de la justice admettait⁹⁵ la reconnaissance d'une paroisse dans toute entité comptant au moins six cent habitants, indépendamment de toute appartenance confessionnelle de ceux-ci⁹⁶. Les autres cultes, pour leur part, doivent justifier positivement, à la même fin (la reconnaissance d'une communauté locale), d'un certain nombre de fidèles – deux cents pour les cultes israélite et orthodoxe, deux cent cinquante pour les autres cultes⁹⁷. Or c'est bien sur base du nombre de communautés locales que l'essentiel du financement a lieu, raison pour laquelle le culte catholique en est – à l'origine tout au moins – le bénéficiaire quasiment exclusif.

Cette situation correspond sans équivoque à une réalité sociale ; en 1846, selon le seul recensement à avoir jamais pris en compte l'appartenance religieuse, 99,76 % des Belges se déclarent croyants, dont l'immense majorité ressortit du culte catholique⁹⁸. C'est pourquoi le culte catholique perçoit, dans les faits, près de la totalité des montants alloués au culte⁹⁹ jusqu'aux changements intervenus à partir des années 1960 (cf. *infra*, pp. 25-26).

Ainsi, si la Constitution de 1831 entérine les conditions institutionnelles et juridiques du pluralisme, elle le fait au sein d'un État dont la population demeure essentiellement catho-

⁹⁰ *Idem*, p. 195.

⁹¹ Ce chiffre en particulier sera réexaminé ultérieurement.

⁹² Sur ces chiffres, voy. HUSSON, Jean-François, « Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, Bruxelles : CRISP, 2000, pp. 11-12.

⁹³ MAGITS, M., « Erkende levensbeschouwingen. Commissie van Wijzen herstelt deels de ongelijkheid », in *Nieuw Juridisch Tijdschrift*, 13 décembre 2006, n° 153.921.

⁹⁴ DE GROOF, Jan, « De herziening van het artikel 117 van de Grondwet en de erkenning van de vrijzinnigheid », *T.B.P.*, 1986, p. 475, cité dans DUMONT, Hugues, « Le pluralisme à la belge : un modèle à revoir », *R. B. D. C.*, 1999/1, pp. 23-31, p. 26. À l'origine, la quasi-totalité des Belges étaient catholiques. Un autre argument pour retenir ce critère est celui de la confiscation des biens du clergé lors de la période révolutionnaire. Voy. HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, p. 27.

⁹⁵ L'emploi de l'imparfait se justifie par le fait que plus aucune paroisse, excepté à Louvain-la-Neuve, n'a été reconnue depuis une trentaine d'années. Voy. *idem*, p. 28.

⁹⁶ SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 12.

⁹⁷ HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, p. 28. Il est à noter dès maintenant que la laïcité organisée, dans la loi de 2002 qui organise son financement, verra ses communautés locales reconnues également sur une base territoriale.

⁹⁸ MAHILLON, Pierre, « Le protestantisme dans la jurisprudence belge depuis 1830 », *J.T.*, 1982, p. 810. Voy. également TIHON, André, *op. cit.*, p. 194. Le recensement indique 7.337 protestants et anglicans (0,17 %), 1.336 israélites (0,03 %) et moins de 2.000 personnes sans appartenance religieuse déclarée (0,05 %), sur un total de 4.337.160 habitants.

⁹⁹ HUSSON, Jean-François, *op. cit.*

lique. En d'autres termes, c'est dans une société très homogène que prennent racine, au XIX^e siècle, les germes de l'hétérogénéité confessionnelle, désormais acquise au titre de principe. Dans la pratique toutefois, la répartition du financement se fait au bénéfice presque exclusif du culte catholique.

Section 3^{ème} : La Constitution belge, produit avant-gardiste de son époque

Animées par les dynamiques de sécularisation successives du savoir et du pouvoir, les différentes « laïcisations » entamées politiquement dès le XVIII^e siècle prendront acte des mouvements naissants de pluralisation des croyances et d'individualisation de la foi. Le fait juridique et social marquant est l'émergence combinée de l'individu autonome et des premières reconnaissances institutionnelles de la pluralité sociale¹⁰⁰.

Dès ses origines, la Belgique va se doter d'un modèle de laïcisation relativement abouti : égalité des citoyens ; distinction des sphères religieuse et étatique ; neutralité passive des pouvoirs publics et respect de la liberté de conscience ; enfin, neutralité active de ceux-ci et protection positive des libertés culturelles¹⁰¹. Cette dernière caractéristique n'allait pas de soi et témoigne du caractère avant-gardiste de la Constitution belge. Celle-ci conjugue avec dextérité les velléités majeures des deux forces vives de la Belgique naissante, les libéraux modérés et les catholiques progressistes¹⁰².

Le régime constitutionnel, intrinsèquement libéral, implique notamment la reconnaissance de principe du pluralisme religieux. Pour autant, il garantit aux cultes une autonomie intégrale et un financement dénué de conditionnement, dont le culte catholique sera historiquement le principal bénéficiaire. Au demeurant, ce compromis historique est circonstanciel ; fruit de l'unionisme indépendantiste, il récolte une très large adhésion au sein des Constituants¹⁰³. Inscrit au cœur d'un dispositif constitutionnel qui s'est remarquablement perpétué dans le droit positif en dépit des révisions successives de la Constitution, à partir de 1970¹⁰⁴, le financement des cultes a néanmoins évolué jusqu'à atteindre certaines limites qu'il y a lieu d'aborder désormais.

¹⁰⁰ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, *op. cit.*, p. 54 et p. 57.

¹⁰¹ Bien entendu, dès le moment où l'État intervient positivement, il restreint le champ de son intervention à certains bénéficiaires ; il s'agit donc bien d'un système de pluralisme limité, cf. *infra*, p. 22.

¹⁰² TORFS, Rik, « La position juridique des cultes en Belgique », in *Conscience et Liberté*, n° 60, 2000, pp. 109-119.

¹⁰³ DE COOREBYTER, *op. cit.*, p. 99.

¹⁰⁴ À noter que la dernière déclaration de révision de la Constitution ouvre la possibilité d'une révision de l'article 21, alinéa 1^{er}, *M. B.*, 02 mai 2007.

DEUXIÈME PARTIE – Vers une nécessaire réforme du système de financement des cultes et de la laïcité

Section 1^{ère} : Évolutions historiques et politiques marquantes depuis 1831

Très rapidement, une première évolution majeure se produit¹⁰⁵ ; l'unionisme temporaire entre catholiques et libéraux, dès l'indépendance acquise, se fissure. Autour des pôles de l'Église catholique et de l'État se dessine le clivage primordial de la Belgique, le clivage philosophique¹⁰⁶. Dès 1846, les libéraux s'organisent au sein d'un parti politique et, consécutivement à plusieurs succès électoraux, parviennent à ravir la majorité absolue aux catholiques en 1878, mettant un terme à la prépondérance politique de ces derniers. A cette occasion, une tentative de laïcisation relative de l'enseignement public est entreprise, marquant l'éclatement d'une guerre scolaire qui couvait depuis longtemps déjà¹⁰⁷. Six ans plus tard à peine, en 1884, les rôles s'inversent à nouveau ; les catholiques reprennent la main jusqu'à l'éclatement du premier conflit mondial¹⁰⁸. Ils reviennent partiellement sur les lois d'inspiration laïque votées par les libéraux. La Belgique se fait ainsi le théâtre de renversements législatifs articulés principalement autour de la question de l'enseignement¹⁰⁹. La société belge demeure très largement catholique et cette faction majoritaire fait politiquement corps avec l'État, au moins jusqu'à la première guerre mondiale¹¹⁰.

Du point de vue du pluralisme religieux, le fait marquant du XX^e siècle est sans équivoque le concile de Vatican II (1965). Il s'agit là d'une seconde évolution majeure. Pour schématiser, l'Église catholique a tendanciellement nourri une forte hostilité par rapport aux

¹⁰⁵ Il s'agit ici d'un trop bref aperçu à l'occasion duquel la nuance nécessaire ne trouvera pas toujours à s'exprimer à plein, en raison de la taille limitée impartie. Nous renvoyons au très complet WITTE, Els, GUBIN, Éliane, NANDRIN, Jean-Pierre et DENECKERE, Gita, *Nouvelle histoire de la Belgique – vol. I (1830-1905)*, Bruxelles : Complexe, 2006 et DUMOULIN, Michel, GERARD, Emmanuel, VAN DEN WIJNGAERT, Mark et DUJARDIN, Vincent, *Nouvelle histoire de la Belgique – vol. II (1905-1950)*, Bruxelles : Complexe, 2006.

¹⁰⁶ Clivage qui sépare « les tenants de conceptions différentes en ce qui concerne le rôle qui doit revenir respectivement à l'Église et à l'État dans des domaines comme l'organisation de l'enseignement et de l'assistance », MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles : CRISP, 2000. Voy. également FROGNIER, André-Paul, « Partis et clivages en Belgique : l'héritage de S. M. Lipset et S. Rokkan », in DELWIT, Pascal et DE WAELE, Jean-Michel (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, Bruxelles : Éditions de l'ULB, 1997, pp. 257-263, p. 259. Comme mentionné précédemment, ce clivage ne prend aucune place entre les différents cultes, l'homogénéité incontestée du culte catholique rendant une telle fracture, à l'époque du moins, radicalement impossible.

¹⁰⁷ HAARSCHER, Guy, *La laïcité* (1996), PUF, 2008, pp. 47-49.

¹⁰⁸ CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, Mieke, « L'Église et l'État au XX^e siècle », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 542-543, Bruxelles : CRISP, 1971, p. 3.

¹⁰⁹ RÉMOND, René, *Religion et Société en Europe. La sécularisation aux XIX^e et XX^e siècles 1789-2000* (1998), Paris : Seuil, 2001, p. 106.

¹¹⁰ CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, Mieke, *op. cit.*, p. 5.

mouvements socialiste et communiste¹¹¹. De même, par rejet d'un rationalisme radical ou d'une déconsecration de la société, elle a entretenu des rapports ambigus avec les mouvements autoritaires d'extrême-droite, tardant à entériner la rupture avec ceux-ci¹¹². Ces postures sont exactement celles adoptées par l'Église catholique de Belgique, qui mènera une politique d'isolement face au socialisme, mouvement à vocation antireligieuse et porteur d'utopies sociales révolutionnaires¹¹³, et maintiendra une proximité avec le rexisme jusqu'à la rupture univoque, en 1937¹¹⁴.

A l'issue de la seconde guerre mondiale, les conséquences désastreuses des mouvements totalitaires conduisent l'Église catholique à tempérer sa doctrine au sujet de l'individualisme moderne, de la démocratie libérale et des droits de l'homme¹¹⁵. Ce changement majeur s'articule autour de la reconnaissance formelle du principe de la liberté de conscience, à l'occasion du concile Vatican II. Si cette liberté témoigne d'une évolution essentielle, c'est qu'elle implique la reconnaissance – certes encore embryonnaire – du pluralisme religieux. En réalité, une forte tension s'exerce entre, d'une part, la vérité révélée dont l'Église se fait porteuse, qui n'est par définition pas négociable et, d'autre part, la liberté de conscience de l'individu, qui se caractérise par la faculté qu'a celui-ci d'adhérer sans contrainte au culte de son choix¹¹⁶. Le concile Vatican II, en particulier dans la « Déclaration sur la liberté religieuse *Dignitatis Humanae* », fonde un point d'équilibre en permettant à l'individu de n'adhérer pleinement à la vérité qu'après l'avoir recherchée librement et sans contrainte¹¹⁷. Il consacre la foi comme démarche individuelle, située dans le registre de l'intime et de la conscience de l'être¹¹⁸. En inversant la perspective, les édiles catholiques ont ratifié la formule

¹¹¹ RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 225.

¹¹² Adoption de l'encyclique en allemand, *Mit brennender Sorge*, in *Idem*, p. 221.

¹¹³ CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, Mieke, *op. cit.*, pp. 8-9.

¹¹⁴ *Idem*, p. 18 et p. 21.

¹¹⁵ RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 224 et p. 230.

¹¹⁶ TORFS, Rik, « Le catholicisme et la liberté de conscience », *R.D.C.*, 52/1, 2002, pp. 65-80.

¹¹⁷ « Le Concile du Vatican déclare que la personne humaine a droit à la liberté religieuse. (...) Ce droit de la personne humaine à la liberté religieuse dans l'ordre juridique de la société doit être reconnu de telle manière qu'il constitue un droit civil. En vertu de leur dignité tous les hommes (...) sont pressés par leur nature même et tenus par obligation morale à chercher la vérité, celle tout d'abord qui concerne la religion. Ils sont tenus aussi à adhérer à la vérité dès qu'ils la connaissent et à régler toute leur vie selon les exigences de cette vérité. », voy. Concile œcuménique Vatican II, « Déclaration sur la liberté religieuse *Dignitatis Humanae* », disponible en ligne, dernière consultation le 19 avril 2008.

<http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_fr.htm>

¹¹⁸ RÉMOND, René, *op. cit.*, p. 232.

« théologico-politique » de la démocratie qui, pour rappel, consacre la totale indépendance de l'État dans l'ordre terrestre tout en faisant du salut une « affaire individuelle¹¹⁹ ».

Troisièmement, les libertés de pensée et de religion sont consacrées par bon nombre d'instruments juridiques internationaux, au nombre desquels l'article 9 de l'emblématique Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ratifiée en Belgique par la loi du 13 mai 1955¹²⁰. Le principe du pluralisme religieux s'en trouve renforcé – de manière contraignante – sur un plan international.

Quatrième et dernière mention pertinente : autour des axes catholique et libéral, auxquels s'est greffée à partir de la fin du XIX^e siècle la tendance socialiste, la « pilarisation » de la société belge culmine à partir des *golden sixties*¹²¹. Ces trois grandes familles vont structurer les groupes sociaux hétérogènes, en s'organisant sous forme de piliers autour d'institutions telles que l'enseignement, les syndicats et les mutuelles. Le point de départ de ce modèle de pilarisation peut être corrélé à la conclusion du Pacte scolaire de 1958, qui met fin à des décennies de conflits relatifs à l'enjeu de l'enseignement¹²². Fruit d'un accord au sommet entre libéraux, catholiques et socialistes, ce Pacte signe le début d'une relative pacification du clivage philosophique, supplanté dans les débats publics par le contentieux social et linguistique¹²³. « Il marque le passage d'un anticléricalisme militant à une situation de *pluralisme*¹²⁴ ».

Section 2^{ème} : Est-il légitime de financer les communautés philosophiques dans un État moderne ?

En attendant, cependant, de mentionner quelques-uns des motifs conjoncturels qui ont relancé le débat autour du financement public des cultes, il est préférable de s'attarder sur les motifs structurels intrinsèques à ce dispositif qui ont présidé aux velléités de réforme ainsi exprimées¹²⁵. Tout d'abord, trois nouvelles convictions – bientôt quatre – ont été admises au

¹¹⁹ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité* (1998), Paris : Gallimard, 2002, p. 83.

¹²⁰ M.B., 19 juillet 1955.

¹²¹ CLAEYS, Paul, « Le système des piliers », in DELWIT, Pascal et DE WAELE, Jean-Michel (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, 2nd éd., Bruxelles : Éditions de l'ULB, 1997, pp. 265-272, sp. p. 265.

¹²² Voy. le lexique de vocabulaire politique et socio-économique en Belgique, CRISP, « Vocabulaire politique », disponible en ligne, dernière consultation le 19 avril 2008.

< <http://www.crisp.be/vocpol/vocpol.asp?terme=Pacte%20scolaire> >.

¹²³ GOVAERT, Serge, « Politique et religion : les changements dans les règles du jeu », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge et HEINEN, Jean (dir.), *L'état de la Belgique. 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck, 2004, pp. 265-298, pp. 265-266.

¹²⁴ HAARSCHER, Guy, *op. cit.*, p. 51.

¹²⁵ À ce jour, aucune réforme significative n'a abouti.

bénéfice du financement¹²⁶, entraînant des bouleversements majeurs de la « cartographie religieuse » (voir ci-après). Dans son principe même, le fait de financer les cultes s'en est trouvé renforcé. Si les capacités d'extension du système sont ainsi démontrées, elles n'en sont pas moins limitées pour autant. Autour du mécanisme essentiel de la reconnaissance du culte se pose la question des conditions et des critères d'accès au financement. Cette question primordiale fera l'objet d'un bref examen. Enfin, il sera montré comment le développement d'un pluralisme philosophique fait consensus, dans son principe, sous l'angle du fait de financer les cultes et la laïcité. Sur ces bases, la dispersion des normes juridiques et les inégalités de traitement qui en résultent feront l'objet d'une analyse. Les propositions de réforme qui prétendent y remédier pourront alors être envisagées, en particulier quant à la clé de répartition des moyens publics entre les différentes convictions. Loin d'être rébarbative, cette question de la clé de répartition occupe encore le devant de la scène politique et soulève d'épineux enjeux relatifs à la conception fondamentale qu'ont les pouvoirs publics du statut des cultes.

2.1. Accession au financement de nouvelles convictions et capacité d'adaptation du système

2.1.1. Préalable nécessaire au financement : la reconnaissance par les pouvoirs publics, dans le cadre d'un pluralisme nécessairement limité

Dès les origines, il est entendu que le financement ne profitera qu'à certains cultes, à l'exclusion des autres. C'est ainsi que fut modifiée, pour adoption, la rédaction initiale de l'article 181 de la Constitution¹²⁷, qui prévoyait de prendre en charge les traitements et pensions des ministres de « tous les cultes¹²⁸ ». Dans un premier temps, les pouvoirs publics n'ont pas posé de choix exprès des cultes financés (en vertu de dispositions antérieures à l'origine du Royaume), à l'exception mineure du culte anglican. La pratique a cependant évolué dans le sens d'une reconnaissance active des cultes et convictions non confessionnelles destinés à intégrer le système.

Traditionnellement, la reconnaissance d'un culte se fait par son inscription dans la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes¹²⁹, c'est-à-dire par une décision du législateur dans

¹²⁶ Les cultes islamique et orthodoxe, la laïcité organisée et le bouddhisme.

¹²⁷ Dorénavant, s'agissant de faire référence exclusivement au droit positif, seules seront employées les numérotations actuelles des dispositions mentionnées.

¹²⁸ TORFS, Rik, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 15-22, p. 18 ; AMEZ, Frédéric, « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes », *J.T.*, n° 6062, Bruxelles : Larcier, 2002, pp. 529-537, p. 530.

¹²⁹ *M.B.* 9 mars 1870.

l'exercice de sa compétence résiduelle ou budgétaire¹³⁰. D'une certaine manière, il s'agit d'une reconnaissance implicite ; le culte n'est formellement reconnu que par « l'ensemble des activités matérielles liés à [ses] activités¹³¹ », c'est-à-dire à l'exclusion de ses dimensions spirituelles. Néanmoins, cet aspect philosophique sous-tend la décision du législateur lorsqu'il admet un culte au bénéfice du financement bien que, s'agissant d'une décision d'opportunité¹³², il soit difficile de déterminer dans quelle mesure. En d'autres termes, il appartient au législateur d'apprécier souverainement l'entrée d'un culte au sein du système de financement.

Toutefois, dans la pratique, c'est le gouvernement qui mène les négociations préalables à la reconnaissance d'un culte. Celui-ci a été amené, sous l'impulsion du Parlement, à préciser les critères dont il faisait usage à cette occasion, établissant de la sorte une forme de « doctrine administrative¹³³ ». Selon ces cinq critères fréquemment évoqués¹³⁴, peut être reconnu pour tel le culte qui comporte un nombre important de fidèles (plusieurs dizaines de milliers) ; qui est structuré de façon à disposer d'un organe représentatif (pouvant jouer le rôle d'interlocuteur des pouvoirs publics) ; qui est établi en Belgique depuis une période importante (plusieurs décennies) ; qui revêt une importance sociale ; enfin, qui ne développe aucune activité contraire à l'ordre public¹³⁵.

Il se conçoit aisément, d'une part, que bon nombre de cultes non reconnus ne répondent pas à ces prescrits et que, d'autre part, ces derniers maintiennent dans le chef du gouvernement, puis du législateur, une marge d'appréciation certaine. Convient-il de formaliser une procédure et des critères d'admission au financement du culte dans un texte légal ? Cette question est fréquemment posée¹³⁶ et y répondre sortirait du cadre du présent mémoire. D'un côté, les prétendants à la subvention seraient équitablement confrontés à une procédure da-

¹³⁰ En faisant référence au budget, l'article 181 implique une intervention du législateur. Voy. Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 11.

¹³¹ SÄGESSER, Caroline, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1968, Bruxelles : CRISP, 2007, p. 5.

¹³² AMEZ, Frédéric, *op. cit.*, p. 530.

¹³³ Pour reprendre l'expression de M. Snoeck, voy. « Regards croisés sur le système belge », *Politique, revue de débats*, n° 52, Bruxelles, décembre 2007, p. 17.

¹³⁴ Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁵ *Idem* ; voy. également AMEZ, Frédéric, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 103-122, p. 107.

¹³⁶ Lire par ex. SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, p. 14, ou encore le mémorandum déposé par le CCL en vue des élections législatives de 2007, abordé dans la troisième partie.

vantage transparente¹³⁷. De l'autre, il n'est pas certain que le législateur puisse être tenu au respect de ces critères, quand bien même ceux-ci viendraient à être fixés dans une loi¹³⁸. En effet, la décision de s'abstenir de voter une loi de reconnaissance ne semble pas susceptible de recours. En outre, en l'état, les critères laissent une marge d'évaluation non-négligeable. Que signifie par exemple le fait de revêtir une « importance sociale » ? Il y a donc tout lieu de croire qu'une éventuelle voie de recours effective ne ferait que transférer le pouvoir d'appréciation à la juridiction compétente, soit la Cour constitutionnelle¹³⁹.

Si la question de la reconnaissance est épineuse, c'est parce qu'elle sous-tend la conception qu'ont les pouvoirs publics de ce qu'est un « culte ». En filigrane s'y inscrit la problématique des « mouvements religieux de nature contestée¹⁴⁰ », c'est-à-dire, plus prosaïquement, des sectes¹⁴¹. Sans s'y étendre, tout au plus convient-il de souligner que tous les États doivent prendre position, d'une manière ou d'une autre, sur cette problématique délicate et procéder, directement ou indirectement, à un « tri » des religions ». Au regard des régimes des cultes dans différents États se manifeste ici « le caractère apparemment indépassable en droit comparé de ce que l'on appellera faute de mieux un 'pluralisme limité' en matière religieuse¹⁴² ». Cette assertion est renforcée *a fortiori* dans un contexte religieux marqué par d'importantes évolutions sociologiques tendant à estomper la pureté des concepts classiques, rendant plus mouvantes les frontières qui séparent la notion de « culte » de ce qui n'en est point¹⁴³.

¹³⁷ Entretien avec Caroline Sägerser du 15 novembre 2006.

¹³⁸ « Des critères préétablis ouvrent un droit objectif au financement dans le chef de celui qui y répond. Cela ne résout pas le problème des sectes ni des mouvements litigieux (...) Traiter de la même manière des cultes dans des situations différentes conduirait à une discrimination », entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

¹³⁹ Sur ces développements, voy. le Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴⁰ SAROGLU, Vassilis, CHRISTIANS, Louis-Léon, BUXANT, Coralie et CASALFIORE, Stefania, *Mouvements religieux contestés. Psychologie, droit et politique de précaution*, Gent : Academia Press, 2005.

¹⁴¹ Une secte se définit comme « un groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel, qui, dans son organisation ou sa pratique, se livre à des activités illégales dommageables, nuit aux individus ou à la société ou porte atteinte à la dignité humaine ». DE CORDES, Henri, « L'État belge face aux dérives sectaires », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1908, Bruxelles : CRISP, 2006, p. 19. La jurisprudence a établi un critère de « culte sérieux », voy. CHRISTIANS, Louis-Léon, *op. cit.*, 1998, p. 31.

¹⁴² CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les systèmes électifs de financement des cultes en Europe », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 61-73, p. 70. De plus, « la jurisprudence légitime le fait de répartir des masses critiques de financement entre un nombre limité de destinataires », Entretien avec L.-L. Christians du 12 février 2008.

¹⁴³ À titre d'exemple, voy. les fréquentes et répétées controverses sur le statut de la « scientologie », notamment suite à une décision de justice rendue en Espagne dans laquelle la scientologie est considérée à l'instar d'une religion traditionnelle, lorsque, dans d'autres pays, elle est reconnue comme une secte. « Espagne – la scientologie est une religion comme les autres », *Courrier international*, janvier 2008.

Pour clôturer cette parenthèse, rappelons que le culte est donc reconnu par l'inclusion de ses organes de gestion dans la loi du 4 mars 1870, ce qui emporte trois effets : les institutions chargées de la gestion des biens, immobiliers comme mobiliers, affectés au culte (les fabriques d'église du culte catholique et autres établissements apparentés) sont dotées de la personnalité juridique de droit public¹⁴⁴ (les cultes non reconnus doivent faire appel à d'autres formes, telles que l'ASBL). Un contrôle de tutelle sur ces établissements s'en trouve organisé¹⁴⁵. Extensivement, les ministres du culte se voient ouvrir le droit de percevoir leurs traitements et pensions, garanti par l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, conformément à la loi du 2 août 1974¹⁴⁶ relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres du culte et des délégués du Conseil central laïque ainsi qu'à la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques¹⁴⁷. Enfin, par l'effet de l'article 24, § 1^{er}, al. 4, de la Constitution, « les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent (...) le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ».

2.1.2. La reconnaissance des cultes islamique et orthodoxe

Le culte islamique a fait l'objet d'une « loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique¹⁴⁸ », insérant un article 19bis dans la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Cette loi est exécutée par un arrêté royal du 3 mai 1978¹⁴⁹. Sans s'y attarder excessivement, il est intéressant de chercher à discerner, derrière la décision discrétionnaire du législateur¹⁵⁰, les motifs qui président à la reconnaissance du culte islamique en 1974. Il s'agit probablement, dans un premier temps, de reconnaître la forte communauté immigrée dans les années 1960 suite à « l'appel massif de main d'œuvre » effectué par les autorités belges dans le cadre de leur politique migratoire¹⁵¹. Pourtant, « l'immigration musulmane est à l'époque encore très peu nombreuse et très peu structurée sur le plan collectif¹⁵² » ; la reconnaissance du culte islamique pourrait

¹⁴⁴ AMEZ, Frédéric, *op. cit.*, p. 531.

¹⁴⁵ BEUMIER, Marc, « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1918, Bruxelles : CRISP, 2007, p. 17

¹⁴⁶ *M.B.*, 19 septembre 1974.

¹⁴⁷ BEUMIER, Marc, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁸ *M.B.*, 23 août 1974.

¹⁴⁹ *M.B.*, 6 mai 1978.

¹⁵⁰ SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 10.

¹⁵¹ TORREKENS, Corinne, « Concentration des populations musulmanes et structuration de l'associatif musulman à Bruxelles », *Brussels studies*, n°4, 2007, disponible en ligne (dernière consultation le 15 mai 2008) <http://www.brusselsstudies.be/PDF/FR_35_BS4FR.pdf>.

¹⁵² BOUSETTA, Hassan, et MARECHAL, Brigitte, *L'islam en Belgique. Enjeux locaux & cadres de réflexion globaux*, Bruxelles : publications de la Fondation Roi Baudouin, 2003, p. 7. Disponible en ligne (dernière consultation le 22 avril 2008), <<http://www.kbs-frb.be>>.

ainsi découler des rapports internationaux relatifs à l’approvisionnement pétrolier¹⁵³ suite au choc de 1973.

Le culte chrétien orthodoxe, quant à lui, a été inclus dans la loi du 4 mars 1870 par la loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées du temporel du culte orthodoxe¹⁵⁴, dans la foulée de ces mêmes mouvements migratoires relatifs à la politique de l’emploi.

2.1.3. La reconnaissance de la laïcité organisée et du bouddhisme

Le financement public des cultes connaît un tournant majeur en 1993¹⁵⁵. À cette date, le bénéfice du régime constitutionnel est étendu, suite à l’adjonction d’un second paragraphe à l’article 181 de la Constitution, votée à la quasi-unanimité¹⁵⁶, aux « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle »¹⁵⁷. Dans la pratique, de l’aveu implicite de l’auteur de la proposition de révision¹⁵⁸, lesdites organisations étaient limitées, à ce moment-là, au mouvement de libre pensée, structuré au sein de la « laïcité organisée »¹⁵⁹, dont l’organe représentatif est actuellement le Conseil Central Laïque (CCL). Les modalités concrètes de ce financement, entièrement du ressort de l’autorité fédérale, ont été prévues par la loi du 21 juin 2002¹⁶⁰. D’ores et déjà, des disparités entre cette loi organique et les dispositions, tout autant éparses qu’ancestrales, qui régissent les cultes, peuvent être annoncées¹⁶¹.

Enfin, la déclaration de politique générale du SPF justice du 7 avril 2008 prévoit l’octroi d’une subvention à l’Union bouddhique de Belgique. Ce premier financement a pour but de permettre au bouddhisme, actuellement envisagé, à l’instar de la laïcité organisée, en tant que « philosophie non confessionnelle », de se structurer en vue d’une reconnaissance,

¹⁵³ *Idem*.

¹⁵⁴ *M.B.*, 11 mai 1985. Voy. également l’arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabrique d’église du culte orthodoxe, *M.B.*, 31 mars 1988.

¹⁵⁵ HUSSON, Jean-François et SÄGESSER, Caroline, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (I) », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1756, Bruxelles : CRISP, 2002 et HUSSON, Jean-François et SÄGESSER, Caroline, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (II) », in *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1760, Bruxelles : CRISP, 2002.

¹⁵⁶ BRICMAN, Charles, « L’article 181, § 2, de la Constitution : l’irrésistible puissance des symboles », in *R.B.D.C.*, 1995/1, pp. 21-31, p. 21.

¹⁵⁷ *M.B.*, 8 mai 1993. Un subside de fonctionnement était alloué depuis 1981.

¹⁵⁸ Qui fait référence à un « humanisme laïque », *Doc. Parl.*, Sénat, S. E. 1991-1992, 100-3/2°, p.4, cité par BRICMAN, Charles, *op. cit.*, p. 28.

¹⁵⁹ SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶⁰ 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, *M.B.*, 22 octobre 2002.

¹⁶¹ Cf. *infra*, pp. 32-35.

dans un second temps, par le législateur¹⁶². En bref, les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe entrent dans le champ d'application de l'article 181 de la Constitution tout comme, en ce qui concerne les communautés philosophiques non confessionnelles, la laïcité organisée et – prochainement – le bouddhisme.

2.2. Consensus relatif sur le principe d'un financement des cultes et de la laïcité organisée

À ce point du raisonnement et au regard de ce qui précède, il convient de s'interroger sur le maintien du financement des cultes, étendu à la laïcité organisée, dans un État moderne. N'est-il pas archaïque de perpétuer une habitude séculière sans autre forme de procès, si ce n'est l'admission de nouveaux bénéficiaires ? Il semble qu'un consensus relatif émerge pour répondre à cette question par la négative. C'est notamment ce qui ressort sans équivoque des discussions menées dans le cadre de la table ronde tenue en séance plénière lors de la clôture du colloque organisé en 2004, ayant pour intitulé « Le financement des cultes et de la laïcité organisée : comparaison internationale et perspectives », organisé à l'initiative du Conseil provincial de Namur par l'ORACLE (Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes, la Laïcité organisée et l'État), le CIFoP (Centre Interuniversitaire de Formation Permanente ASBL) et NEW (Namur – Europe – Wallonie ASBL)¹⁶³.

2.2.1. L'utilité sociale, la sécurité publique et le développement de l'État-providence

Tout d'abord, il convient de s'attarder sur les motifs qui fondent le maintien d'un financement des cultes, au-delà de l'argument classique et probablement quelque peu désuet¹⁶⁴

¹⁶² SPF Justice, déclaration de politique générale, 7 avril 2008, disponible en ligne (dernière consultation le 29 avril 2008), p. 69. <<http://www.just.fgov.be/communiqués/>>.

¹⁶³ « Retranscription des débats de la table ronde », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 245-266. L'animateur des discussions, le Professeur et constitutionnaliste Hugues Dumont, soumet aux intervenants la question de la légitimité de principe d'un financement des cultes, laquelle n'est contestée ni par Charles Michel, MR (« Oui, le financement des cultes est légitime. Le consensus que vous avez évoqué sera confirmé ... », p. 253), ni par Clotilde Nyssens, cdH (« Il est sûr qu'un financement public est légitime. J'ai envie de dire plus que jamais parce que, dans une société moderne et postmoderne, un État laïc a pour rôle d'organiser et de soutenir les différentes convictions et les différentes religions », p. 254) ni encore par Bernard Wesphael, ECOLO (« La question, aujourd'hui, ne se pose plus en termes de savoir s'il faut légitimer ou poursuivre le financement des cultes (...) », p. 255), ni enfin par Philippe Grollet, alors Président du Centre d'Action Laïque et Vice-Président du Conseil Central Laïque, qui admet le principe du financement pourvu que son allocation réponde à des critères objectifs, et évite ainsi de s'apparenter à une « rente de situation », p.257. Le ministre wallon en charge des pouvoirs locaux, Philippe Courard (PS), a brièvement présenté sa politique en matière de temporel des cultes (annonçant notamment une réforme) avant de devoir s'absenter.

¹⁶⁴ Si la plupart des auteurs s'accordent pour écarter peu ou prou cet argument, d'autres cependant lui prêtent encore une validité intacte, considérant que « les actuels 'subsides' ne sont rien d'autre qu'une compensation financière pour l'utilisation d'un capital constitué et non son remboursement ». Voy. DELPÉRÉE, Francis, CHRISTIANS, Louis-Léon, VANSTENDAEL, Frans et MOESSEN, Wim, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement public des cultes. Perspectives belge et comparées », *Annales de droit de*

de l'indemnisation du culte catholique, consécutivement à la confiscation révolutionnaire des biens ecclésiastiques. La principale limite de cet argument historiquement fondé est, précisément, de n'être recevable que dans le chef dudit culte catholique, à l'exclusion des autres confessions ou philosophies. Plus généralement, la motivation « de premier ordre » présidant, actuellement, à la subsidiarité des cultes reconnus fait droit à leur « utilité sociale »¹⁶⁵. De manière plus extensive, « les raisons qui incitent le législateur à soutenir activement certains cultes sont l'utilité morale et sociale reconnue à certaines religions, leur contribution à l'intérêt public et les services qu'elles offrent à la population »¹⁶⁶.

La notion d'intérêt public recouvre notamment des impératifs de sécurité publique, particulièrement prégnants en ce qui concerne le culte islamique¹⁶⁷. Sans s'y étendre outre mesure, il semble évident que les attentats du 11 septembre 2001 ont ravivé la crainte d'un « péril musulman »¹⁶⁸ et contribué à crisper le dossier de l'institutionnalisation du culte islamique¹⁶⁹, qui semblait pourtant en voie d'assouplissement politique¹⁷⁰. Actuellement, l'Exécutif des musulmans de Belgique (l'organe chef de culte – l'EMB) fonctionne en demi-teinte, étant mandaté pour « chercher une forme plus adaptée d'organe représentatif du culte musulman en Belgique »¹⁷¹ tout en étant privé d'un quelconque subside de fonctionnement

Louvain, vol. 61, 2001, n° 4, pp. 443-475, p. 450. Le représentant de Mgr Harpigny, M. Paul Scolas, s'était prononcé dans le sens d'un abandon de l'argument de la « réparation » lors du colloque du 8 octobre 2004, voy. HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*

¹⁶⁵ CHRISTIANS, Louis-Léon, « Une mise en perspective du concept de culte reconnu », in DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (dir.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998, pp. 23-40, p. 26.

¹⁶⁶ DE POOTER, Patrick, *De rechtpositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles : De Boeck & Larcier, 2003, p. 128, cité dans Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*

¹⁶⁷ Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 31.

¹⁶⁸ « L'État belge connaît de nombreuses difficultés à ne pas prendre part à un débat supposé l'emmener aux frontières séparant Église et État. Il tangué, vacille, entre exigences de pluralité de la démocratie, impératifs en matière de sécurité publique (peur du radicalisme et de l'islamisme), d'une part, et attentes légitimes des communautés musulmanes, d'autres part. », in BERNES, Laure-Anne, et BOUSETTA, Hassan, « L'islam institutionnel : le temporel et l'intemporel », *Politique. Revue de débats*, n° 52, 2007, pp. 26-27.

¹⁶⁹ Voy. notamment la Loi du 20 juillet 2004 portant création d'une Commission chargée du renouvellement des organes du culte musulman, *M. B.*, 30 juillet 2004, validée par la Cour d'arbitrage dans un arrêt du 28 septembre 2005 (C.A., arrêt n° 2005-148), ainsi que la révision (par la loi du 3 mai 2005) de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité, *M. B.*, 7 mai 1999. De quoi s'agit-il ici ? Premièrement, d'exiger du culte islamique, par voie légale, la tenue d'élections en vue d'instituer un organe chef de culte, formalité dont ne doivent aucunement s'acquitter les autres cultes. Deuxièmement, de soumettre les candidats à une habilitation de sécurité délivrée par les services de la Sûreté de l'État. Ces ingérences dans l'organisation interne du culte islamique ont été jugées, par la Cour d'arbitrage, raisonnables et proportionnées au regard de l'objectif légitime de financer ledit culte et, partant, conformes à la liberté d'organisation interne du culte.

¹⁷⁰ REA, Andréa, « La reconnaissance et la représentation de l'Islam », *L'année sociale*, 1999, pp. 269-275.

¹⁷¹ Arrêté royal du 9 mai 2008 portant reconnaissance des membres, titulaires d'un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, *M. B.*, 19 mai 2008.

pour ce faire¹⁷². Néanmoins, cette brève digression ne semble pas appeler de commentaire plus approfondi dans le cadre – limité – du présent mémoire.

L'utilité sociale reconnue par le législateur motive donc le financement d'un culte en tant que tel. Parallèlement, le fidèle – l'individu – est fondé à invoquer un financement du culte qu'il pratique au titre de ses droits culturels, économiques et sociaux.

Ainsi, comme la liberté de presse n'a guère de sens dans une société d'analphabètes, la liberté de conscience et de religion et, le corollaire de cette dernière, la liberté de culte, paraissent bien faible si la population concernée n'est pas en possession des moyens matériels à leur exercice¹⁷³.

En d'autres termes, l'exercice effectif des libertés relatives au culte suppose l'octroi des apports matériels nécessaires à cette fin¹⁷⁴. Ce constat s'impose avec une acuité particulière dans un État-providence tel qu'il s'est indubitablement développé en Belgique et est susceptible d'une analyse en termes de « justice distributive¹⁷⁵ ». Ainsi, les activités sportives, culturelles ou, en l'espèce, cultuelles, dépendent pour bonne part des moyens publics qui y sont alloués, contrairement aux pays anglo-saxons où s'est maintenu un réflexe caritatif et philanthropique important¹⁷⁶. Enfin, la liberté de religion telle que garantie par l'article 9.1 de la Convention européenne des droits de l'homme a reçu les échos les plus amples concernant l'apport d'une religion sur un plan individuel, renforçant l'importance d'une garantie effective de la liberté de religion¹⁷⁷.

2.2.2. L'intégration constitutionnelle de la laïcité organisée

Pour rappel, l'article 181 de la Constitution s'est vu doter d'un paragraphe second lors de la révision constitutionnelle de 1993, relatif *de facto* aux traitements et pensions des délégués laïques. Il ne faut pas mésestimer l'ampleur de ce bouleversement dans la conception belge du pluralisme. Le mouvement laïque s'est structuré suite à la conclusion du Pacte sco-

¹⁷² Ce qui s'apparente à une véritable gageure, en l'absence de financement et étant donné le climat délétère qui règne, principalement entre les communautés turque et marocaine, depuis les élections d'une Assemblée générale tenues le 14 mars 2008, consécutivement à la démission du Président de l'EMB (le 27 février 2008), Coskun Beyazgül, inculpé pour faux et usage de faux, ainsi que de plusieurs autres membres de l'EMB. Voy. *Le Soir*, « L'islam sous pression », 21 mai 2008.

¹⁷³ SNOECK, Marc, « Financer les communautés philosophiques ? Pourquoi ? Pour qui ? Comment ? », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, pp. 201-214, p. 204.

¹⁷⁴ RIGAUX, Marie-Françoise, « Les limites de la parole impie », *R. B. D. C.*, 1999/1, pp. 7-12.

¹⁷⁵ VAN PARIJS, Philippe, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable ? », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp. 89-104.

¹⁷⁶ DELPÉRÉE, Francis, CHRISTIANS, Louis-Léon, VANSTENDAEL, Frans et MOESSEN, Wim, *op. cit.*, pp. 451-452.

¹⁷⁷ Par exemple, il a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme que « [l'article 9] est dans sa dimension religieuse l'un des éléments les plus vitaux contribuant à former l'identité des croyants et leur conception de la vie », C.E.D.H., 20 septembre 1994, *Otto Preminger Institut (OPI) c/ Autriche*, n° 47. Voy. MESSNER, Francis, *op. cit.*

laire de 1958, considérant ses convictions philosophiques sous-investies par le monde politique¹⁷⁸. En effet, les questions sociales se sont hissées – durablement – sur le devant de la scène¹⁷⁹, particulièrement en ce qui concerne le parti socialiste, au détriment des matières philosophiques. Longtemps, les représentants du monde laïque ont exprimé leur opposition au financement des cultes, en tout cas « tel qu’institué et pratiqué en Belgique¹⁸⁰ ». Ils ont toutefois opté pour une insertion dans le système existant dans le but de véhiculer leur conviction non confessionnelle, entendant bénéficier pour ce faire de moyens matériels similaires aux autres courants de pensée.

Sur la base du constat, d’une part, « qu’aucune majorité politique ne pourrait se dégager à court ou moyen terme pour abroger¹⁸¹ » l’article 181 de la Constitution et, d’autre part, au nom de l’égalité de traitement prévue par l’article 11 de la Constitution, qui impose à la loi et au décret de garantir « les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques » sans discrimination¹⁸², la laïcité organisée a donc fait le choix d’être financée selon des modalités expressément comparables aux cultes. C’est pourquoi ce pluralisme peut être qualifié d’« institutionnel », au sens où chaque courant de pensée repose sur des structures propres, plutôt qu’« idéologique », c’est-à-dire fondé sur des structures communes ouvertes à tous¹⁸³.

Deux observations s’imposent à ce titre. Premièrement, de l’accord de principe d’un financement de la laïcité¹⁸⁴ à la constitutionnalisation de celui-ci, le mouvement laïque renonce progressivement à toute opposition radicale¹⁸⁵ à un financement des communautés philosophiques¹⁸⁶. « On ne peut à la fois être ‘dedans’ et ‘dehors’, dénoncer un système auquel on participe¹⁸⁷ ». Cette position apparaît clairement à la lecture du mémorandum déposé par le Conseil central laïque (CCL) en vue des élections législatives de juin 2007¹⁸⁸. Deuxièmement,

¹⁷⁸ HUSSON, Jean-François et SÄGESSER, Caroline, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1756, Bruxelles : CRISP, 2002, p. 14.

¹⁷⁹ GOVAERT, Serge, « Politique et religion : les changements dans les règles du jeu », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge et HEINEN, Jean (dir.), *op. cit.* pp. 265-266.

¹⁸⁰ SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, p. 10

¹⁸¹ *Idem.*

¹⁸² Lorsqu’il est lu en combinaison avec l’article 10 de la Constitution.

¹⁸³ HUSSON, Jean-François, SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, 2002, I, p. 41.

¹⁸⁴ L’accord est conclu sous les premiers gouvernements Martens (CVP) dès 1979-1980 et une première loi de financement est adoptée en 1981 (Loi du 23 janvier 1981 relative à l’octroi de subsides aux communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *M.B.*, 8 avril 1981).

¹⁸⁵ Ainsi, on a pu lire sous la plume de R. Torfs que « le système a éliminé ses adversaires possibles en les intégrant », voy. TORFS, Rik, « La position juridique des cultes en Belgique », *op.cit.*, sp. p. 111.

¹⁸⁶ Raison pour laquelle ce choix fut contesté – et l’est encore – au sein du monde laïque. Voy. UYTENDAELE, Marc, « Une religion de trop », Carte blanche, *Le Soir*, 10 septembre 1994.

¹⁸⁷ HAARSCHER, Guy, *La laïcité* (1996), PUF, 2008, pp. 51-52 (« Peut-on impunément ramener la laïcité à une composante idéologique de la société alors qu’elle devrait en constituer le fondement même ? »).

¹⁸⁸ Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *Mémorandum 2007*, p. 9.

en allant plus loin, c'est à une sorte d'aboutissement que convie la révision constitutionnelle de 1993, en ce qu'elle parachève la polarisation de la société belge. Dès 1993, la laïcité devient une sorte de « pilier » et entre dans le jeu du « pluralisme à la belge¹⁸⁹ », dont elle devient une des composantes¹⁹⁰.

Avant de conclure, il faut rappeler l'originalité de la « laïcité organisée » belge qui donne d'elle-même une définition positive et militante, qui soutient activement une « conception de la vie bonne¹⁹¹ » et qui tient, de ce fait, à être distinguée de la laïcité d'État, principe fondateur d'organisation impartiale de la Cité et condition *a priori* du pluralisme philosophique¹⁹². Cette laïcité organisée, donc, en s'associant au régime des cultes, lui a donné une extension inédite, s'agissant de s'ouvrir à une « conception philosophique non confessionnelle » et en a nécessairement renforcé la légitimité de principe.

2.2.3. Épilogue provisoire : rapport de la Commission des sages

En novembre 2005, une Commission des sages se voit « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus »¹⁹³. L'initiative, la plus importante amorcée en vue d'une réforme du régime des cultes¹⁹⁴, en revient à la Ministre de la Justice en fonction à ce moment-là, Laurette Onkelinx (PS). Les recommandations émises par cette Commission seront examinées plus loin ; à ce stade, il importe d'indiquer que, parmi les principes directeurs qu'elle s'est assignés dans son rapport, la Commission prône le maintien du cadre constitutionnel et entend indubitablement, conformément d'ailleurs à sa mission¹⁹⁵, s'inscrire dans la continuité du principe même de financement¹⁹⁶. J.-F. Husson, qui en était membre, précise que « le rapport s'inscrit dans le respect du cadre défini par la ministre Onkelinx qui consiste à maintenir le cadre global des institutions et à préserver un équilibre de fond. En d'autres termes, il s'agit de ne pas supprimer tout le financement ».

¹⁸⁹ DUMONT, Hugues, « Le pluralisme à la belge : un modèle à revoir », *R. B. D. C.*, 1999/1, pp. 23-31. Logiquement, chaque communauté philosophique intégrée au régime en assoit la légitimité, par la rencontre des attentes d'une partie plus grande de la population en matière religieuse (au regard du critère de l'utilité sociale).

¹⁹⁰ HAARSCHER, Guy, *op. cit.*, p. 52.

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² GROLLET, Philippe, « Financement des cultes et laïcité en Belgique », in DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (dir.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998, pp. 15-23.

¹⁹³ Arrêté royal du 10 novembre 2005, M.B. 07 décembre 2005.

¹⁹⁴ En effet, la part la plus importante du financement est relative aux traitements et pensions des ministres des cultes.

¹⁹⁵ De toute évidence, les termes plutôt restrictifs de l'arrêté royal n'entendent pas provoquer un bouleversement radical du financement des cultes, bien que la Commission, prenant son rôle très à cœur (notamment en interprétant l'arrêté royal, au-delà de ses termes stricts, comme l'invitant à traiter également du statut des délégués laïques, constatant la connexité des matières), ait formulé des recommandations audacieuses, voir « Financement et statut des ministres des cultes. Autour du rapport de la Commission des Sages », Table ronde organisée à l'UCL le 6 décembre 2006.

¹⁹⁶ Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, pp. 25-26.

En bref, il ne semble actuellement pas être question d'une suppression pure et simple du denier des cultes et de la laïcité organisée¹⁹⁷. Après tout, au terme des éléments qui précèdent, il est vrai que s'abstenir du moindre financement à l'égard des cultes et de la laïcité témoignerait certainement d'une « neutralité hostile¹⁹⁸ » à leur endroit.

Section 3^{ème} : La question de la répartition du financement : le pluralisme philosophique à l'épreuve de l'effectivité

Le présent mémoire en arrive à un moment-charnière. Jusqu'ici, la discussion est restée cantonnée sur plan des principes. Dès le départ, le système de financement des cultes se prédestine potentiellement au pluralisme philosophique. Toutefois, la véritable intégration des communautés de conviction ne se fait que progressivement, avec constance, jusqu'à aboutir à un régime représentatif, dans l'ensemble, des grandes communautés confessionnelles ou non. Il faut maintenant aller plus loin, au-delà de ce principe de pluralisme, et plonger au cœur des rouages concrets du financement des cultes et de la laïcité. Confronté à ses inégalités manifestes, dues en partie à l'édifice juridique quelque peu vacillant sur lequel il repose, ce système livrera ses failles et permettra d'envisager les pistes de réforme dont il pourrait faire l'objet. Cela suppose, dans l'immédiat, de dresser un état des lieux des compétences générales en matière de culte.

3.1. La répartition des compétences en vigueur depuis 2001

Suite aux accords du Lambertmont, la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés¹⁹⁹ confère aux Régions les attributions concernant la législation organique relative aux provinces et aux communes²⁰⁰. L'article 4 de cette loi remplace l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il prévoit que les Régions règlent désormais par décret, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du

¹⁹⁷ À noter qu'aux Pays-Bas a prévalu, en 1981, la solution originale d'une indemnisation forfaitaire des Églises en contrepartie d'un désengagement financier progressif de l'État. Voy. HASQUIN, Hervé, « L'État et les Églises dans l'Europe communautaire », *op. cit.*, p. 31.

¹⁹⁸ TORFS, Rik, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 15-22, p. 20.

¹⁹⁹ *M. B.*, 3 août 2001.

²⁰⁰ Et, incidemment, la compétence relative au temporel des cultes, voy. BRASSINNE DE LA BUISSIÈRE, Jacques, « La régionalisation des lois communale et provinciale et de la législation connexe », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, Bruxelles : CRISP, n° 1751-1752, 2002 et SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, 2007. Dans l'exposé qui suit, il sera fait abstraction d'une série de dépenses diverses opérées en faveur des cultes, telles que la présence d'aumôniers dans les lieux où l'exercice du culte est impossible (prisons, etc.) ou encore les subsides alloués aux émissions cultuelles en radio ou à la télévision.

temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes » (6°) ainsi que « les funérailles et sépultures » (7°).

Les partis sociaux-chrétiens, défenseurs traditionnels du pilier catholique, occupent les bancs de l'opposition depuis deux ans lors des débats autour de la loi spéciale du 13 juillet 2001. Le CVP agonisant (il deviendra CD&V au Congrès du 29 septembre 2001) tout comme le PSC, en pleine redéfinition de ses valeurs (de la « charte de l'humanisme démocratique » du 9 juin 2001 à la mutation en « cdH » du 18 mai 2002)²⁰¹, seront dans l'incapacité de sous-traiter le régime des cultes à la régionalisation partielle, malgré divers amendements en ce sens²⁰².

Concrètement, le législateur spécial a expressément réservé à l'autorité fédérale la compétence de reconnaître de nouveaux cultes ou encore de gérer les traitements et pensions des ministres du culte, lesquels relèvent du Service public fédéral Justice. Les traitements des ministres de l'ensemble des cultes et des délégués laïques sont organisés par la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque²⁰³, tandis que les pensions sont visées par la loi du 21 juillet 1844 de pension générale.

Depuis l'adoption de la loi spéciale du 13 juillet 2001, les Régions obtiennent d'importantes compétences²⁰⁴, comme le synthétise C. Sägerser :

La Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale sont compétentes pour la reconnaissance des communautés locales (les paroisses et leurs équivalents dans les autres cultes) et pour l'organisation de la tutelle sur les fabriques d'église et établissements assimilés. Cette compétence comprend les critères de reconnaissance des communautés (définis par un décret ou une ordonnance), la reconnaissance elle-même (par un arrêté ministériel), l'organisation de la tutelle sur les fabriques et établissements assimilés, et leur financement public. Les régions sont également compétentes pour tout ce qui concerne les travaux aux édifices du culte²⁰⁵.

²⁰¹ WYNANTS, Paul, « Les partis politiques », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge et HEINEN, Jean (dir.), *L'état de la Belgique. 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck (Pol-His), 2004, pp. 109-203, part. pp. 139, 144 et 147.

²⁰² Sur ces amendements, voy. SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, p. 10.

²⁰³ *M.B.*, 19 septembre 1974.

²⁰⁴ Afin d'éviter tout hiatus entre ces compétences et celles de l'autorité fédérale, un accord de coopération a été conclu le 27 mai 2004, *M.B.*, 14 juin 2004. Pour l'anecdote, lors des discussions menées en Commission des Affaires Intérieures et de la Fonction Publique du Parlement wallon au sujet d'une éventuelle réforme du temporel des cultes en Région wallonne (qui à ce jour ne s'est pas concrétisée), une copie de l'accord de coopération a dû être réalisée d'urgence ; la négociation ayant été menée par les exécutifs, aucun des parlementaires en présence n'avait pu en prendre connaissance.

²⁰⁵ SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, p. 12.

Concomitamment à la négociation de la loi de 2001, le dossier législatif sur l'organisation de la laïcité suit son cours, jusqu'à aboutir à la loi du 21 juin 2002²⁰⁶. Ceci explique le maintien de l'entière compétence relatives à la laïcité organisée dans le chef de l'autorité fédérale, la loi de 2002 ayant échappé à la régionalisation partielle de la matière des cultes.

Les Communautés, quant à elles, exercent leur compétence sur les cultes principalement en matière d'enseignement (cours philosophiques dans l'enseignement obligatoire)²⁰⁷. Cette thématique est essentielle, tant l'enjeu scolaire est au centre de nombreuses susceptibilités. Son examen attentif sort toutefois du cadre de la présente étude²⁰⁸.

Les collectivités locales sont tenues d'effectuer une série de dépenses en faveur des cultes : indemnité de logement du ministre du culte (à défaut d'un logement en nature)²⁰⁹, prise en charge des déficits des établissements culturels ou d'assistance morale (pour la laïcité organisée)²¹⁰ et, enfin, paiement des grosses réparations à entreprendre, tantôt sur les édifices culturels, tantôt sur les établissements laïques²¹¹. Il est à souligner que les délégués laïques ne bénéficient pas de la mise à leur disposition d'un logement ou d'une indemnité équivalente.

Quant au financement par les communautés locales, leur niveau d'organisation diffère selon les cultes. Historiquement, les cultes israélite, protestant et anglican sont organisés sur une base communale, tout comme le culte catholique, en ce qui concerne les paroisses (fabriques d'églises)²¹². En revanche, les évêchés (fabriques d'églises cathédrales) de ce même culte sont organisés sur une base provinciale (les « départements » de jadis²¹³), tout comme les cultes islamique et orthodoxe²¹⁴, ainsi que la laïcité organisée²¹⁵.

²⁰⁶ M.B., 22 octobre 2002.

²⁰⁷ Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, pp. 20-21.

²⁰⁸ Sur la thématique de l'enseignement confessionnel, voy. GOVAERT, Serge, « Politique et religion : les changements dans les règles du jeu », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge, HEINEN, Jean (dir.), *L'état de la Belgique. 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck (Pol-His), 2004, pp. 281-298, part. pp. 275-281, ou encore HAARSCHER, Guy, *op. cit.*

²⁰⁹ Articles L1321-1, 9° et 12°, ainsi que L2232-1, 2° du CDLD (culte catholique), articles 18, 19 (cultes protestant, israélite et anglican) et 19bis (cultes orthodoxe et islamique) de la loi du 4 mars 1870.

²¹⁰ En plus des dispositions citées dans la note précédente, voir aussi décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'églises (article 1^{er} et 36,11°), décret du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples et, enfin, loi du 21 juin 2002 (article 26, 4°).

²¹¹ Ajout de l'article 41 du décret impérial de 1806 et de l'article 27 de la loi de 2002.

²¹² Voir notamment la loi du 4 mars 1870 ou encore HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, 2000, p. 11.

²¹³ Article 106 du décret impérial du 30 décembre 1809.

²¹⁴ Article 19 bis de la loi du 4 mars 1870.

²¹⁵ Article 4 de la loi du 21 juin 2002.

Ce régime juridique relativement complexe et dispersé, enjambant les siècles de 1806 à 2002, n'est pas de nature à garantir la stricte égalité de traitement des différents cultes et de la laïcité organisée²¹⁶. Dans le but toutefois de prévenir tout hiatus entre ces niveaux de compétence, un accord de coopération a été conclu le 27 mai 2004 (précité), étendu à la Communauté germanophone par un nouvel accord de coopération du 2 juillet 2008²¹⁷.

3.2. Quelques disparités significatives

En premier lieu, pour rappel (voir pp. 23 ss.), les critères de reconnaissance d'une communauté locale diffèrent selon les cultes : sur base territoriale et en fonction du nombre d'habitants (à partir de six cents), sans égard à leur confession, pour le culte catholique et en vertu du nombre de fidèles pour les autres cultes²¹⁸. La détermination de ces critères relève depuis 2001 de la compétence régionale. Or d'une part, toutes les entités fédérées ne se sont pas dotées de normes sur ce point (un temps, elles ont paru « marcher sur des œufs »²¹⁹) et, d'autre part, la Flandre, « entité qui est allée le plus loin dans la réforme, a maintenu l'essentiel des mécanismes existant avant 2001²²⁰ ». Cette dernière entité impose pourtant de lourdes obligations²²¹ préalables à la reconnaissance de toute entité locale, mais celles-ci ne valent que pour l'avenir ; dans la pratique, ces dispositions visent principalement les mosquées islamiques et les communautés protestantes évangéliques²²².

Il faut insister sur la grande importance du nombre de communautés locales reconnues, dans la mesure où il détermine l'essentiel du financement effectif (interventions communales et provinciales et, par extension pratique, fixation du cadre organique des ministres des cultes). Ainsi, on dénombre 4120 paroisses pour le culte catholique, environ 129 pour le culte protestant²²³, 16 pour le culte israélite, 9 pour le culte anglican²²⁴ et, enfin, 54 pour le

²¹⁶ « Les disparités entre cultes se font criantes et il devient nécessaire d'adopter une loi-cadre qui harmonise ces différences de traitement. Pour mettre fin aux discriminations, il faut résoudre les problèmes de l'organe chef de culte et les disparités de financement ». Entretien avec J.-F. Husson du 5 mars 2008.

²¹⁷ *M.B.*, 23 juillet 2008.

²¹⁸ Même si « ce critère a toutefois été appliqué avec une certaine souplesse, quant à la définition de 'fidèles', l'appréciation relevant de chaque culte », HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, 2006, p. 28.

²¹⁹ GOVAERT, Steve, *op. cit.*, p. 273.

²²⁰ Décret flamand du 7 mai 2004, *M.B.*, 6 septembre 2004. Des conditions assez strictes sont imposées préalablement à la reconnaissance d'une nouvelle communauté locale (sans préjudice des communautés locales déjà reconnues) par l'arrêté du gouvernement flamand du 30 septembre 2005, *M.B.*, 16 décembre 2005.

²²¹ Et formulés de manière plus vague que ceux en vigueur au niveau fédéral, voy. CHRISTIANS, Louis-Léon, « Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives », in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006/1, p. 90.

²²² SÄGESSER, Caroline, *op. cit.*, p. 19.

²²³ Les deux principales branches du culte protestant, le synode de l'Église Protestante Unie de Belgique (EPUB, lui-même issu d'une série de fusions historiques de divers mouvements cultuels) et le Synode fédéral, ont procédé à une fusion administrative en date du 9 novembre 2002 et effective au 1^{er} janvier 2003. Ils sont réunis au sein d'une entité purement administrative, le Conseil Administratif Protestant-Évangélique – le CACPE. CACPE,

culte islamique²²⁵. C'est en ce qui concerne ce dernier que s'est longtemps manifestée la disparité la plus flagrante, le culte islamique ayant été reconnu en 1974 et les premières communautés locales en 2007 seulement.

C'est là une deuxième disparité tenace, liée spécifiquement au culte islamique et à ses difficultés importantes d'institutionnalisation d'un organe chef de culte, interlocuteur des pouvoirs publics, qui ne sont toujours pas résolues. D'une part, l'islam belge regroupe des traditions différentes, qui entrent parfois en compétition au sein de la société belge, et « les textes sacrés islamiques ne prévoient guère les modalités d'établissement d'une telle autorité centralisatrice unique et unifiante²²⁶ ». D'autre part, les pouvoirs publics ont émis des exigences relatives à la mise sur pied de cet « interlocuteur », ce dont il s'est abstenu vis-à-vis des autres cultes. Concrètement, quarante-trois mosquées ont été reconnues en Région wallonne en juin 2007, en l'absence de réforme sur le temporel des cultes²²⁷. Il n'y a pas lieu de penser que la législation existante soit revue avant la fin de la législature²²⁸. En Flandre, elle a admis six mosquées au bénéfice du financement en décembre 2007²²⁹. Quant à la Région de Bruxelles-Capitale, un arrêté a statué en reconnaissant cinq mosquées sur le territoire bruxellois ; il vient tout juste d'être publié au Moniteur belge²³⁰.

Une troisième disparité réside dans la logique de répartition de financement. Le mode de financement par les communautés locales procède d'une méthodologie assez empirique et s'adapte peu ou prou aux réalités de terrain, puisque c'est la « demande » pour un tel culte à un endroit donné qui détermine la reconnaissance et, partant, la subsidiation. La situation est évidemment différente pour les cultes historiquement établis, tel le culte catholique, pour lequel il n'est tenu compte à aucun moment de la pratique religieuse. Toutefois, ce dernier est rattrapé d'une autre manière par la baisse de la pratique ; en effet, il connaît une crise des vocations, de telle sorte qu'il lui est désormais impossible de remplir le cadre administratif qui

communiqué de presse du 9 novembre 2002, BELPRO n° 505, disponible sur <http://cacpe.be> (dernière consultation le 5 août 2008). Contacté par nos soins, le Président du Synode fédéral fait état de 14 communautés locales reconnues depuis la fusion, 7 en Flandre, 1 à Bruxelles et 6 en Wallonie. Additionné aux 115 communautés de l'EPUB, cela porte le total à 129 communautés. Voy. Rapport de la Commission des Sages, *op. cit.*, p. 176.

²²⁴ Sur ces chiffres, voy. HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, 2000, pp. 11-12.

²²⁵ Obtenu par addition des chiffres présentés ci-dessous.

²²⁶ BOUSETTA, Hassan, et MARECHAL, Brigitte, *op. cit.*, p. 17 et 19.

²²⁷ SÄGESSER, Caroline, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *op. cit.* « Il y avait un plus grand nombre de candidates, mais la Sûreté de l'Etat a émis des réserves sur certaines d'entre-elles », entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

²²⁸ Selon les propos du député wallon, Bernard Wesphael, voy. « Projets de réforme en Wallonie. Entretien avec Bernard Wesphael », *Politique, revue de débats*, n° 52, Bruxelles, décembre 2007, p 20.

²²⁹ Le Soir, « Premières mosquées reconnues en Flandre », 22 décembre 2007.

²³⁰ M.B., 13 août 2008.

lui est alloué²³¹. Indubitablement, bien que situé en « amont » (du point de vue de l'offre religieuse) plutôt qu'en « aval » (du point de vue de la pratique religieuse), la diminution du nombre de séminaristes joue un rôle de régulateur social. Un bémol doit être cependant formulé à cet égard. En permettant à l'Église catholique de combler une partie des postes vacants à l'aide de laïcs²³², en qualité d'« assistants paroissiaux²³³ », ce rôle de « thermomètre social » est quelque peu faussé²³⁴.

On le constate, en matière de culte, une certaine faculté d'adaptation empirique prévaut dans la logique de répartition du financement, certes disparate et inégalitaire. Or il en va tout autrement en ce qui concerne la laïcité organisée. En effet, selon les modalités inscrites dans la loi du 21 juin 2002, le nombre de « service locaux d'assistance morale », est également fixé sur une base territoriale, mais selon un cadre prédéterminé. Concrètement, il est prévu qu'une « communauté philosophique non confessionnelle » soit créée par province et deux dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale²³⁵. De ces communautés dépendent les services locaux, qui font l'objet d'une reconnaissance par arrêté royal²³⁶. L'objectif prévu est, à terme, d'arriver au nombre d'un service local par arrondissement²³⁷, ce qui confirme l'organisation et la répartition territoriale du nombre d'entités locales de la laïcité organisée. 11 communautés provinciales et 44 communautés locales devraient être reconnues à terme, mais pour l'instant seules 32 entités locales ont fait l'objet d'une reconnaissance par arrêté royal (le cadre organique est occupé à 75 %) ²³⁸.

Enfin, quatrième et dernière disparité significative – l'inventaire est loin d'être exhaustif, des inégalités sont régulièrement dénoncées quant au statut des ministres des cultes et des

²³¹ « Vers une révision du statut des assistants paroissiaux ? », Document de travail disponible en ligne (dernière consultation le 5 août 2008) sur <<http://www.droitcanon.be>>.

²³² À ne pas confondre avec un « laïque », relevant de la laïcité organisée, le « laïc » est un chrétien qui ne fait pas partie du clergé.

²³³ Ce statut particulier est longuement discuté par la Commission des sages, voy. Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, not. pp. 50-51.

²³⁴ Entretiens avec L.-L. Christians du 12 février 2008 et du 3 juillet 2008. Il est rétorqué à cet argumentaire « qu'il est difficile d'octroyer au remplissage du cadre organique le rôle d'un « thermomètre social », car la situation est particulière. Dans une société plurale, les autres cultes (que le culte catholique) n'éprouvent aucune difficulté à remplir leur cadre organique à plus de 90 % », entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

²³⁵ Article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 juin 2002.

²³⁶ Article 4, alinéa 2nd.

²³⁷ Avant l'adoption de la loi de 2002, les communes étaient incitées à subvenir au besoin des « Maisons de la laïcité » par les circulaires budgétaires, et bon nombre l'ont fait, à nouveau selon une méthode très empirique (couleur politique de la majorité, vivacité de la communauté laïque, importance des réclamations en ce sens, etc.). Il n'est pas exclu que des interventions ponctuelles se produisent encore, parallèlement aux structures mises en place par la loi. Voy. HUSSON, Jean-François, *op.cit.*, 2006, p. 29.

²³⁸ Chiffres extraits du Conseil central laïque, mémorandum 2007, p. 14. Arrêté royal du 19 juillet 2006 portant reconnaissance des services provinciaux et locaux d'assistance morale du Conseil central laïque, *M.B.*, 27 septembre 2006.

délégués laïques, sur lesquelles la Commission des sages précitée a été spécifiquement chargée de remettre son rapport, en formulant les recommandations *ad hoc* pour y remédier. Tout en renvoyant au dit rapport, doivent être pointés les éléments suivants ; les ministres des cultes sont autorisés, dans la pratique, à cumuler plusieurs traitements (à concurrence de 150 % de leur rémunération de base) ; le culte catholique est favorisé quant au niveau de rémunération des fonctions hiérarchiques supérieures ; les ministres des cultes, principalement catholique, perçoivent divers avantages, tels que la mise à disposition d'un logement ou d'une indemnité équivalente, ou encore le fruit du casuel²³⁹ ; les délégués laïques, quant à eux, bénéficient d'une carrière évolutive ainsi que d'une rémunération de base plus élevée²⁴⁰.

3.3. Montants en jeu, pratique religieuse et ouverture du débat

En guise de conclusion au présent point, un bref aperçu des enjeux financiers de la question doit être donné. Cependant, les discussions en matière de chiffres sont toujours délicates. Par exemple, les dépenses effectuées au titre de patrimoine, dont on conçoit qu'elles favorisent le parc immobilier rattaché historiquement au culte catholique, ne présentent-elles pas un caractère spécifique, indépendant du culte *sensu stricto* ? La pension d'un ministre qui, par définition, n'exerce plus officiellement de mission proprement cultuelle, relève-t-elle d'un financement des cultes ? Quid des cours philosophiques dispensés dans l'enseignement ? Sans prétendre au dernier mot, il semble opportun de s'en remettre à la distinction opérée par J.-F. Husson, expert des montants alloués aux cultes et à la laïcité²⁴¹, entre d'une part les financements directs (total 1) et, d'autre part, les financements indirects et de fonctionnement²⁴² (total général)²⁴³.

Qu'en retenir ? La manne financière totale dévolue aux cultes reconnus et à la laïcité organisée, toutes charges comprises²⁴⁴, s'élève à 298,9 millions d'euros, en ce compris les

²³⁹ Les collectes organisées en cours d'office, pour lesquelles il semble très difficile d'obtenir des chiffres fiables, de la même manière que pour la question du logement ou de son indemnité, les situations varient d'une commune à l'autre.

²⁴⁰ Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, voir résumé des disparités p. 110.

²⁴¹ Toutes les données chiffrées sont issues des travaux de J.-F. Husson. Voy. principalement HUSSON, Jean-François, « Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, Bruxelles : CRISP, 2000 ; HUSSON, Jean-François, « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 23-49 ; plus récemment, HUSSON, Jean-François, « Le financement public des cultes et de la laïcité », in *Politique, revue de débats*, n° 52, décembre 2007, pp. 14-17.

²⁴² Les chiffres relatifs aux dépenses de fonctionnement des organes chef de cultes ne seront pas détaillés ici.

²⁴³ Tableau repris en annexe 1.

²⁴⁴ Excepté les dépenses relatives aux cours philosophiques dispensés dans l'enseignement qui ne semblent pas entrer dans le cadre du financement public des cultes.

allocations directes (234 millions) et les voies de financement indirectes (48,2 millions)²⁴⁵. Les deux principaux bénéficiaires de cette masse budgétaire sont le culte catholique (86,4 %) et la laïcité organisée (7,8 %). Si seules sont prises en compte les dépenses directes, alors les pourcentages de ces deux convictions passent respectivement à 83,1 % et 9,9 %. Concernant ces derniers chiffres, ils témoignent d'une évolution rapide. En effet, en 2000-2001, ils étaient encore de 89 % (environ – 6 % pour le culte catholique) et de 8 % (+ 2 % pour la laïcité organisée). À noter également l'intégration effective du culte islamique ; il ne percevait en 2000-2001 que la portion congrue du financement eu égard à sa communauté de fidèles²⁴⁶, soit 0,3 % (pensions comprises) alors qu'il bénéficie actuellement de 3 % du financement direct, soit rien moins qu'un décuplement ! Enfin, comparativement à cette même masse budgétaire, le culte protestant perçoit 2,7 % du financement, le culte israélite 0,5 %, le culte anglican 0,2 % et le culte orthodoxe 0,7 %. Dernière précision : en ce qui concerne les cours philosophiques dans l'enseignement obligatoire, les enseignants d'établissements catholiques perçoivent 59,5 % des montants octroyés (pour 73,7 % d'élèves), ceux qui dispensent des cours de morale disposent de 23,8 % du financement (pour 20 % d'élèves) et les prestataires du cours de religion islamique, pour leur part, reçoivent 9,3 % (pour 5 % d'élèves)²⁴⁷.

Le culte catholique est donc incontestablement le bénéficiaire majeur du financement, avec cependant une part en baisse constante qui devrait significativement diminuer dans les années à venir, suite à la crise des vocations. De nombreuses critiques sont émises envers la proportion jugée excessive versée au culte catholique, au regard de la diminution de la pratique religieuse. Celle-ci est indéniable, comme en attestent les résultats de l'étude réalisée en juillet 2008 par la KUL, sur demande de la conférence épiscopale, la première semblable menée depuis dix ans²⁴⁸. Il est cependant difficile de mesurer avec exactitude la diminution générale de l'importance pour la population du culte catholique, comme de toutes les autres convictions. À nouveau, la plus grande prudence s'impose, tant il est difficile de trouver des

²⁴⁵ Est « indirect » un financement qui ne contribue pas directement au service social ou à la promotion du culte. Les exonérations au précompte immobilier, consenties à tous les cultes même non reconnus, ainsi que les interventions en matière de pensions et au titre de patrimoine sont considérées comme un financement indirect, selon la ventilation effectuée par J.-F. Husson. Est particulier le subside de fonctionnement de l'organe chef de culte.

²⁴⁶ La population musulmane est estimée entre 400.000 et 450.000 personnes, dont toutes certes ne relèvent pas du culte islamique. BOUSETTA, Hassan et BERNES, Anne-Laure, *Muslims in the EU : Cities Report. Belgium, Open Society Institute*, EU Monitoring and Advocacy program, 2007. Disponible en ligne (dernière consultation le 25 mai 2008), <http://www.eumap.org/topics/minority/reports/eumuslims/background_reports>.

²⁴⁷ Chiffres valables dans l'enseignement obligatoire, primaire et secondaire, voir HUSSON, Jean-François, *op. cit.*, 2000, p. 73.

²⁴⁸ La Libre Belgique, Christian Laporte, « L'Église ne fait plus recette », 9 juillet 2008. Il a été reproché à cette étude de se rapporter à une célébration de Noël, où le taux de fréquentation diffère de la pratique dominicale.

indicateurs précis et fiables, qui fournissent une base de comparaison stable²⁴⁹. Ainsi, faut-il avoir tenu compte, concernant le culte catholique, de la pratique dominicale, du taux de baptêmes, des mariages ou encore des rites funéraires pratiqués ? Comment, sur la base de l'un de ces indicateurs, procéder à une comparaison utile avec la laïcité organisée, par exemple ? Il en va de même pour estimer l'importance de ce dernier mouvement : sur une base strictement positive, il ne compte que peu d'adhérents actifs. En revanche, sur une base résiduelle, considérant que tout qui n'appartient pas à un culte déterminé se retrouve d'une manière ou d'une autre dans les idéaux d'humanisme et de libre examen, le résultat peut se trouver décuplé²⁵⁰.

En réalité, ces questions très épineuses sont au centre des controverses relatives à une réforme du financement public des cultes, dont l'émergence dans le débat public remonte à une dizaine d'années. Chronologiquement, les années '90 bruissent d'appels à une objectivation du financement, c'est-à-dire d'une meilleure prise en compte de la « demande » religieuse ou laïque²⁵¹. Toutes les initiatives à ce sujet proposent une vaste unification du régime des cultes et une répartition du financement dictée, avec plus ou moins de rigueur, par la proportion de « fidèles » au sein de la société. Dans un premier temps, dès 1994, ces propositions prennent corps autour de l'idée d'un « impôt philosophiquement dédié » (IPD)²⁵², dans un contexte d'affaiblissement constant de la famille politique sociale-chrétienne. Celle-ci, traditionnellement opposée à une réforme du financement des cultes²⁵³, est associée aux gouvernements successifs sans discontinuer, de 1958 (conclusion du Pacte scolaire) à 1999²⁵⁴. Elle a ainsi largement contribué à développer l'État-providence en Belgique, dont la liberté subsidiée garantie aux cultes est un mécanisme typique. Ceci concourt à expliquer l'irruption

²⁴⁹ Annexe 2, voir les résultats de différents sondages relatifs aux convictions religieuses et philosophiques.

²⁵⁰ Pour une illustration éclairante des controverses en matière de statistiques, voy. les interventions consécutives à la publication des résultats du « Baromètre religieux 2008 », obtenus dans le cadre d'une enquête menée par l'UCL. Ces résultats sont publiés dans « La Belgique, terre religieuse », La Libre Belgique, 11 mars 2008. Réaction critique du Président du CAL : Pierre GALAND, « Laïcité et religion : la relativité des chiffres », Carte blanche, La Libre Belgique, 13 mars 2008.

²⁵¹ Par exemple, JEHOLET, Philippe, *Le financement public des six cultes reconnus*, Mémoire de licences, ULg, 1989-1990, concluait en s'interrogeant : « Ne serait-il pas plus raisonnable d'adopter un système où chaque citoyen, se proclamant appartenir à une religion reconnue ou un mouvement laïc (sic) reconnu, verserait des impôts qui seraient retournés aux responsables de la tendance religieuse ou philosophique de son choix ? ». DUMONT, Hugues, *op. cit.*, 1995, p. 26.

²⁵² Centre d'action laïque, *Les cultes en Belgique et l'argent des pouvoirs publics*, brochure explicative, 1993, cité dans HASQUIN, Hervé, « L'État et les Églises dans l'Europe communautaire. À propos du financement des cultes », in DIERKENS, Alain, *op. cit.*, pp. 21-44. Ce même Hervé Hasquin interpelle le Ministre de la Justice, Melchior Wathelet, sur l'opportunité de réformer le financement. *Doc. parl.*, Sénat, Annales parlementaires, séance du 3 mars 1994, pp. 1432 ss.

²⁵³ SÄGESSER, Caroline, DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, 2000, p. 25.

²⁵⁴ WYNANTS, Paul, « Les partis politiques », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge, HEINEN, Jean (dir.), *L'état de la Belgique. 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck (Pol-His), 2004, pp. 109-203.

somme toute tardive des discussions relatives au denier du culte et de la laïcité. Toutefois, le débat rebondira en 1998 lorsque le président du nouveau PSC, Philippe Maystadt, déclarera publiquement lors d'une émission télévisée sur la chaîne de service public, le 1^{er} novembre 1998, son ouverture de principe à une discussion sur l'IPD²⁵⁵ ; Alain Destexhe, sénateur PRL, saisira la balle au bond en déposant une proposition de loi le 6 du même mois²⁵⁶. Dans la foulée, le CEPESS, centre d'études du PSC, initie un colloque dont les interventions sont publiées dans un numéro thématique de la Revue politique²⁵⁷. Le parti ECOLO inscrit l'IPD à son programme en vue des élections législatives de 1999 (proposition n° 59).

Depuis lors, aucune réforme significative n'a vu le jour en matière de financement des cultes, excepté la régionalisation de 2001. Le contexte semblait pourtant propice sur un plan politique, avec la succession de deux majorités fédérales ne comportant aucun parti d'obédience chrétienne²⁵⁸, comme en témoignent les nombreuses législations adoptées dans le domaine de l'éthique et des choix moraux (euthanasie, mariage homosexuel, etc.). Ces réformes rencontraient traditionnellement et jusque là l'opposition de la famille sociale-chrétienne (CDV et PSC, devenus CD&V et cdH – humanistes), à l'instar d'une réforme du financement des cultes.

Il semble que la piste de l'IPD à proprement parler ne soit plus d'actualité. D'abord, le respect de la vie privée (l'anonymat des convictions) ne serait pas garanti²⁵⁹. Ensuite, l'affectation d'une quotité déterminée d'impôts à une communauté philosophique particulière serait nécessairement discriminatoire, eu égard au niveau moyen de revenus des contribuables relevant de cette dernière. Enfin, le principe de l'IPD, le choix de l'affectation d'une part de son impôt, contrevient sur un plan juridique au principe d'universalité de l'impôt, inscrit à l'article 174, alinéa second, de la Constitution.

Néanmoins, d'autres propositions ont pris le relais. Chacune d'entre elles propose une solution particulière à la question centrale suivante : comment estimer l'importance relative

²⁵⁵ MICHEL, Étienne, « Financement des cultes : vers un impôt affecté ? », in *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp. 2-5.

²⁵⁶ *Doc. parl.*, Sénat, « Proposition de loi visant à instaurer le système de l'impôt philosophiquement dédié », 1998-1999, n° 1-1140/1, 6 novembre 1998. La proposition a été frappée de caducité, n'ayant pu être discutée avant la fin de la législature.

²⁵⁷ « Financement des cultes. Vers un impôt affecté ? », *la Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999.

²⁵⁸ À la majorité « arc-en-ciel », regroupant socialistes, libéraux et écologistes (1999-2003) succède une violette, soit l'association des seuls socialistes et libéraux (2003-2007).

²⁵⁹ Article 22 de la Constitution et loi du 8 novembre 1992 relative à la protection de la vie privée. Loin d'être anodin, cet argument a conduit un temps au moins la communauté israélite d'Italie à refuser de bénéficier d'un financement qui supposait la possibilité matérielle d'établir des listes de Juifs, voire SÄGESSER, Caroline, DE COOREBYTER, Vincent, *op. cit.*, 2000, p. 25.

de chaque communauté de conviction ? Il convient donc, après avoir retenu les trois différentes suggestions qui demeurent d'actualité, d'en livrer une analyse critique. Pour finir, leurs points de convergence – plus nombreux qu'il n'y pourrait paraître – et leurs divergences feront l'objet d'une mise en perspective à vocation conclusive.

TROISIEME PARTIE – Les propositions de réforme et leur mise en perspective critique

La Belgique a opté dès ses origines pour un pluralisme qui, de simple « contrefeu » libéral à l'hégémonie catholique (la liberté de conscience et de religion), inscrit dans l'esprit de la sécularisation, s'est progressivement muté en véritable pluralisme actif et structurel²⁶⁰. Les plus importantes convictions y ont trouvé les organes nécessaires à l'expression de leurs idéaux sur la scène publique, en ce compris des communautés non confessionnelles. Cependant, l'obsolescence juridique du régime et les inégalités de traitement qui en résultent ont progressivement conduit à l'émergence d'un débat public sur la question du financement public. En creux, ce débat conteste la bonne représentativité des différentes composantes idéologiques de la société et, de ce fait, l'effectivité même du « pluralisme à la belge ». Dans ce cadre, plusieurs propositions de réforme ont été émises, notamment celle de l'IPD dont il a été dit qu'elle n'était plus soutenue activement, en tant que telle, par quiconque. Il importe donc de faire un bref état des lieux des positions encore en vigueur sur le point précis de la clé de répartition du financement, autrement dit de l'objectivation de l'importance respective des convictions reconnues au sein de la société belge.

Un bref tour d'horizon suffit à retenir les trois projets de réforme qui sont encore à l'ordre du jour. Le plus ancien est celui du mouvement laïque en faveur d'une consultation populaire ; il est toujours d'actualité. Les autres convictions semblent moins concernées. Les cultes minoritaires expriment régulièrement leur satisfaction²⁶¹. Le culte islamique présente une situation particulière qui semble en voie d'amélioration, en dépit des déboires de l'Exécutif des musulmans de Belgique. Enfin, quant au culte catholique, la conférence épis-

²⁶⁰ La thématique du pluralisme philosophique ressort d'un débat de fond qui est certainement loin d'être clos. Exemple récent : la proposition de loi (déposée par le Sénateur Pierre Galand) « visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés philosophiques non confessionnelles », *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2112/1.

²⁶¹ « Chapitre 21. Contributions ultérieures des cultes israélite et orthodoxe », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, 2006, p. 267.

copale prend position sur la légitimité de principe d'un financement²⁶². « En politique, la laïcité ouverte est une bonne chose (...) Elle n'élève pas d'objection à ce que les deniers publics soutiennent ce qui puiserait son inspiration et sa force dans une conviction religieuse ou philosophique²⁶³ ». Ce document voit la conférence épiscopale renoncer jusqu'à nouvel ordre à toute prétention hégémonique ; « Foi et culture, christianisme et société ne se recouvrent plus. Le temps de la cité chrétienne homogène est passé²⁶⁴ ».

Sur le plan politique, la famille écologiste est la seule à inscrire à son programme le point précis du système financement des cultes, dans la continuité de propositions de loi déposées à ce sujet. En effet, du côté francophone, le PS²⁶⁵ et le cdH²⁶⁶ préfèrent mettre l'accent sur la nécessité prioritaire de poursuivre l'organisation et la reconnaissance des communautés locales pour le culte islamique ainsi que sur les valeurs du pluralisme pour le surplus. Le MR, quant à lui, propose d'inscrire le principe de laïcité de l'État dans la Constitution²⁶⁷. Les partis flamands ne semblent pas non plus excessivement sensibilisés par la thématique particulière du financement des cultes, pas plus qu'en 2003²⁶⁸. Enfin, la Commission des sages mandatée en novembre 2005 par la Ministre de la Justice, Laurette Onkelinx (PS), a formulé des recommandations. La « note Leterme » prévoyait « une plateforme de dialogue avec les représentants des courants philosophiques et religieux » notamment en vue d'étudier « la manière d'assurer le suivi du Rapport de la Commission des Sages²⁶⁹ ». Il ne subsiste de ce point, dans l'« accord du gouvernement », que la volonté de convoquer des « assises de l'interculturalité » aux objectifs généraux énoncés en des termes relativement vagues, encore qu'il ne soit pas acquis que ces deux initiatives se correspondent²⁷⁰. Dans l'immédiat, le traitement du dossier relatif au financement des cultes et de la laïcité sera largement tributaire, à l'instar de l'institutionnalisation du culte islamique, des impulsions politiques données par le

²⁶² Conférence épiscopale, « Ne savez-vous donc pas interpréter les signes des temps ? cf. Mt 13, 3b », Déclaration des évêques de Belgique, Nouvelle série n° 35, pâques 2007, aperçu disponible en ligne (dernière consultation le 10 août 2008), <<http://www.catho.be>>.

²⁶³ *Idem*, pp. 57-58.

²⁶⁴ *Idem*, pp. 72-73.

²⁶⁵ Parti socialiste, « À vos côtés », *Programme du PS – élections législatives 2007*, p. 233.

²⁶⁶ Centre démocrate humaniste, « C'est l'heure H », *Programme électoral 2007 – cdH*, p. 189.

²⁶⁷ Mouvement réformateur, *Le programme du Mouvement Réformateur – élections législatives 2007*, pp. 208 ss.

²⁶⁸ « Cultes et laïcité dans les programmes des partis politiques pour les élections fédérales du 18 mai 2003 » *Plural*, Hors-Série n° 1, avril-mai 2003.

²⁶⁹ Note du formateur, *La force des gens. Ensemble, transformons les défis en opportunité*, 22 juillet 2007.

²⁷⁰ « Dans le cadre du développement d'une société ouverte et tolérante, le Gouvernement favorisera le respect de nos valeurs démocratiques communes et organisera des 'assises de l'interculturalité' composées de l'ensemble des représentants concernés et chargées de formuler des recommandations au Gouvernement en vue de renforcer la réussite d'une société basée sur la diversité, le respect des spécificités culturelles, la non-discrimination, l'insertion et le partage des valeurs communes ». Gouvernement fédéral, *Accord du gouvernement*, 21 décembre 2007.

nouveau Ministre de la Justice, Jo Vandeurzen (CD&V). Du décompte, il subsiste trois propositions qui méritent un examen à la fois critique et détaillé.

Section 1^{ère} : Propositions de réforme toujours d'actualité

1.1. CCL : une consultation de la population comme critère prépondérant

En 2003, le Centre d'action laïque publie un bref document se prononçant « Pour une réforme en profondeur du système de financement public des cultes et de la laïcité²⁷¹ ». Les propositions qui y sont émises dirigent encore actuellement la ligne politique du mouvement laïque sur cette question. Ce document est en effet reproduit dans le mémorandum déposé en vue des élections législatives de juin 2007 par le « Conseil Central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique » (CCL – Conseil Central Laïque)²⁷². L'IPD y est disqualifié, ce qui corrobore probablement, jusqu'à nouvel ordre, l'entrée en désuétude de cette proposition²⁷³. La première priorité qu'il assigne aux futurs élus est l'égalité de traitement. Le chapitre II, consacré au financement public des cultes et de la laïcité, occupe la plus importante partie de ce mémorandum²⁷⁴.

Tout d'abord, le CCL consent au « soutien positif » apporté par l'État aux différentes communautés de convictions, sous la forme d'aides publiques versées en contrepartie de leur rôle utile vis-à-vis de la population²⁷⁵. Néanmoins, il est immédiatement rappelé qu'à ce titre, « le principe de l'égalité de traitement n'est pas acquis ». En effet, selon les critères pratiques de reconnaissance d'une communauté locale, dont dépend *ipso facto* le financement, le système s'est développé « de manière empirique, relativement arbitraire, ne reposant sur aucun critère objectif préétabli²⁷⁶ ». Manquant de transparence, le système viole les articles 10 et 11 de la Constitution²⁷⁷.

L'État doit donc objectiver son rapport aux cultes de deux manières : premièrement, en admettant au bénéfice du financement la religion ou la philosophie qui respecte les critères stables édictés par lui²⁷⁸ et, secondement, en fixant une clé de répartition des montants alloués

²⁷¹ Disponible sur le site internet du CAL (dernière consultation le 14 août 2008), <<http://www.cal.be>>.

²⁷² Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *Mémorandum 2007*.

²⁷³ *Idem*, p. 19.

²⁷⁴ *Idem*, pp. 9-20.

²⁷⁵ *Idem*, p. 9.

²⁷⁶ *Idem*, p. 10.

²⁷⁷ J.-F. Husson estime quant à lui la transparence du système satisfaite, bien que relative par manque de centralisation de l'information ; mais les chiffres sont disponibles. Entretien avec J.-F. Husson du 5 mars 2008.

²⁷⁸ En votant une loi organique sur les conditions objectives de reconnaissance des cultes et des organisations non confessionnelles qui prévoirait notamment, soit une limite dans le temps de la reconnaissance, soit les moda-

aux communautés reconnues²⁷⁹. Cette dernière question, qui retient particulièrement l'attention, fait l'objet d'un examen sommaire des canaux de financement, qui conclut à la « diversité et à la dispersion des sources de financement²⁸⁰ ». Il en résulte des déséquilibres, notamment suite à la régionalisation, alors même qu'un traitement égalitaire devrait être garanti. Le CCL en appelle à révoquer la division du pays en paroisses²⁸¹, à uniformiser la collectivité locale compétente au niveau provincial²⁸² ainsi qu'à déterminer de manière plus précise et objective le cadre administratif des ministres du culte²⁸³. Il dénonce à cette occasion les disparités entre les traitements des ministres du culte catholique, des ministres relevant des autres cultes et, enfin, des délégués laïques. Certaines des conclusions du rapport de la Commission des sages précité sont reprises, bien que le CCL l'estime lacunaire, entre autres reproches par ailleurs²⁸⁴.

Sur la base des considérations synthétisées ci-dessus, le CCL suggère une refonte du système de financement des cultes et de la laïcité, au terme d'une « analyse exhaustive et globale » réunissant toutes les autorités politiques compétentes ainsi que les représentants de l'ensemble des convictions reconnues²⁸⁵. Il formule trois propositions : (1°) un financement par enveloppe, (2°) une répartition qui tient compte du choix du citoyen et, enfin, (3°) des recommandations spécifiques sur « le financement des frais de fonctionnement et le statut du patrimoine immobilier²⁸⁶ ».

Fondamentalement, c'est le deuxième point qui retient présentement l'attention, en ce qu'il suggère une clé de répartition globale et objectivée du financement. Si le CCL réfute l'IPD pour tel²⁸⁷, il en retient l'idée directrice d'une consultation anonyme du citoyen à intervalles réguliers. Ensuite, « sur la base de cette consultation notamment, le législateur définirait la clé de répartition des subsides actuellement alloués aux communautés confessionnelles et non confessionnelles²⁸⁸ ». Bien que selon des modalités qui restent à établir, le CCL opte pour un couplage de cette consultation avec des élections, lesquelles présentent toutes les ga-

lités de sa révocation. HUSSON, Jean-François, « Un autre mode de financement est-il possible ? », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, 2006, pp. 183-189.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 11.

²⁸⁰ *Idem*, p. 13.

²⁸¹ *Idem*, p. 14.

²⁸² *Idem*, p. 19.

²⁸³ *Idem*, p. 15. Ce cadre devant correspondre à une « réelle représentativité ».

²⁸⁴ *Idem*, p. 17. Cf. *infra*, pp. 49-53.

²⁸⁵ *Idem*, p. 18.

²⁸⁶ *Idem*, p. 20.

²⁸⁷ « Pour des raisons évidentes de respect de la vie privée », *Idem*, p. 19.

²⁸⁸ *Idem*, p. 19.

ranties d’anonymat requises, il réserve sa position quant au niveau d’élections opportun pour ce faire (fédéral, provincial, communal²⁸⁹ ou européen). Il faut déjà préciser que « rejeter cette idée faisait consensus au sein de la Commission des sages²⁹⁰ ».

Une première observation de taille doit être émise. L’IPD, une fois la quotité d’impôt fixée par le législateur, transfère le pouvoir concret de financer le culte aux contribuables. Le pourcentage prélevé avec pour but de financer les cultes et la laïcité doit nécessairement y être affecté. Autrement dit, le système relève en l’occurrence d’une subjectivité pure ; au-delà de l’intervention préalable du législateur, la décision de financer ou de ne pas financer telle communauté revient au contribuable. À notre sens, la proposition du CCL marque à cet égard une évolution majeure. En effet, la consultation populaire y est sans nul doute appelée à jouer un rôle central. Cela dit, elle n’intervient qu’en tant qu’indicateur, et encore pas à titre exclusif. C’est au législateur qu’il appartient de définir, « sur la base de la consultation *notamment*²⁹¹ », la clé de répartition retenue *in fine*. Dès ce moment, il ne paraît pas saugrenu d’imaginer la prise en compte d’autres critères qui, d’une manière ou d’une autre, viendraient pondérer – avec un impact plus ou moins étendu – le résultat de la consultation.

La proposition du CCL fait écho à quelques-uns des systèmes européens de financement du culte, tel par exemple celui pratiqué en Italie, dont il sera donné un aperçu plus tard. Elle présente le mérite de préserver l’anonymat du citoyen, le vote étant secret à tous les niveaux de pouvoir. En outre, en partant du principe que l’ensemble des citoyens, pris isolément, est la meilleure configuration pour atteindre la représentativité, alors la figure de la consultation populaire offre un échantillon d’une ampleur satisfaisante²⁹², nonobstant l’éventuelle pondération évoquée dans le paragraphe précédent. Il semble toutefois que, dans l’esprit sinon dans la lettre, le CCL entende ne prendre en considération que les stricts choix individuels. La Commission des sages opte, quant à elle, pour un principe différent, estimant

²⁸⁹ Étonnamment, le niveau « communal » n’était pas repris dans le document de 2003 susmentionné. Probablement faut-il y voir un oubli tant il est vrai que, le droit de vote étant ouvert tant aux ressortissants de l’Union européenne qu’aux non-européens, le suffrage communal présente une assise démocratique plus large que d’autres scrutins, auxquels moins d’électeurs ont accès. Autre motif de perplexité : en tant que tel, le scrutin « communautaire » n’existe pas en Belgique. Probablement faut-il lire « régional » au lieu de « communautaire ».

²⁹⁰ Entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

²⁹¹ Nous soulignons.

²⁹² Cependant, la consultation populaire reste moins représentative qu’un système d’IPD, environ une dizaine de pourcents des contribuables n’étant pas électeurs, voy. VAN PARIJS, Philippe, *op. cit.*, p. 89. La Commission des sages estime en ce sens « qu’un grand nombre de membres des cultes reconnus n’ont pas le droit de vote. C’est particulièrement le cas pour l’Islam (sic.), les religions anglicane, orthodoxe et protestante (évangélique), et même pour les catholiques ayant émigré récemment, par exemple de Pologne ou d’Afrique », voy. Rapport de la Commission des sages, *op. cit.*, p. 9.

que l'utilité sociale d'une communauté de conviction outrepassse le strict agrégat de ses composantes individuelles, particulièrement au regard de la polarisation en Belgique. Dernier élément pertinent à souligner : le CCL se prononce avec fermeté en faveur d'une stricte séparation des Églises et de l'État. Dès lors, l'élection simultanée de représentants politiques et de la conviction de son choix ne relève-t-elle pas d'un mauvais mariage des genres, à tout le moins d'une association douteuse des enjeux politique et religieux ?

Deux autres obstacles, de nature juridique, se heurtent au principe d'une consultation populaire poursuivant l'objectif d'une assignation budgétaire. Le premier, simple mais percutant, consiste en ce que les consultations populaires sont tout simplement interdites au niveau fédéral, dans l'état actuel du droit belge. En témoigne l'avis rendu en date du 29 novembre 2004 par la section législation du Conseil d'État²⁹³ sur la proposition de loi « portant organisation d'une consultation populaire sur le traité établissant une constitution pour l'Europe²⁹⁴ ». Dès lors, la consultation populaire devrait nécessairement se dérouler sur un plan provincial ou communal, conformément à ce qu'autorise l'article 41, alinéa 5, de la Constitution et, en Région wallonne, le CDLD²⁹⁵. Le second obstacle est pertinent dans le domaine du droit budgétaire : les règles qu'il prescrit s'opposent à toute forme d'assignation directe des moyens publics au nom du principe d'universalité de l'impôt inscrit à l'article 174, alinéa second, de la Constitution²⁹⁶. Au-delà du pur joyau de la rhétorique juridique, ce principe budgétaire entraîne d'importantes conséquences sur le plan pratique, qui feront l'objet de développements ultérieurs.

1.2. La proposition ECOLO

Depuis 1999, la famille écologiste maintient une ligne politique relativement stable en matière de financement des cultes. Après avoir un temps soutenu la proposition de l'IPD, ECOLO dépose le 18 avril 2001, conjointement avec Agalev (son pendant flamand, devenu Groen !), une « proposition de loi visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes ». Frappée de caducité, elle est déposée sous une version amendée le 26 février 2003²⁹⁷ ; cette dernière subit le même sort. Le programme d'ECOLO en vue des élec-

²⁹³ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, doc. 51-0281/004, avis du Conseil d'État n° 37.804/AG.

²⁹⁴ *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 2003-2004, doc. 51-0281/001.

²⁹⁵ Articles L1141-1 à L1142-12 pour les communes et L1441-1 pour les provinces.

²⁹⁶ « Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes ». En pratique, cela signifie qu'une recette déterminée ne peut être assignée à une dépense particulière.

²⁹⁷ Par Mmes Pelzer-Salandra et Laenens, *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 2002-2003, doc. 50-2335/001.

tions législatives de 2007 ne laisse cependant planer aucun doute sur l'actualité de cette proposition²⁹⁸.

Soucieux de garantir une « répartition transparente et équitable » des fonds publics versés aux cultes et à la laïcité, les écologistes estiment qu'il faut recourir à une « clé de répartition déterminée en Conseil des ministres sur [la] base d'une enquête quinquennale ». La proposition retrace l'historique du régime des cultes et conteste la validité de la clé de répartition actuelle, qui conduit à « une discordance entre la part de chaque culte dans la pratique des fidèles et la part du budget affecté ». Afin de garantir l'égalité de traitement entre les convictions, les moyens doivent être répartis en fonction de la présence de celles-ci dans la population, c'est-à-dire de leur « importance relative » (article 2). Pour ce faire, une enquête doit être diligentée par le Roi tous les cinq ans (article 3), à l'occasion de laquelle « chaque citoyen majeur résidant sur le territoire du Royaume serait appelé à émettre un choix entre les cultes et mouvements philosophiques proposés ou émettre un choix blanc²⁹⁹ ».

Les résultats obtenus doivent être traduits dans un coefficient de répartition attribué à chacun des cultes ou mouvements philosophiques (total = 1). « Ces coefficients sont sanctionnés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ». Cette formulation appelle un commentaire : si le Roi dispose d'une marge de manœuvre dans l'élaboration de l'« enquête », il semble en revanche lié par ses résultats. En effet, la sanction est un mécanisme classique d'approbation ; en principe, il ne laisse aucune place à l'appréciation. Cela pose la question de sa délibération en Conseil des ministres, forme d'arbitrage réservé aux dossiers politiquement sensibles. Si la compétence est liée par le résultat de l'enquête, un simple constat par arrêté royal – plutôt qu'une « délibération » – ne serait-il pas préférable ?

Il est intéressant d'approfondir quelque peu la réflexion sur le statut exact de l'« enquête » préconisée par ECOLO. En réalité, le terme semble impropre, s'agissant de recueillir le choix de « tous les citoyens majeurs résidant sur le territoire du Royaume » (article 3). Classiquement, le droit propose deux mécanismes qui correspondent à une démarche systématique d'une telle ampleur : le référendum et la consultation populaire. La distinction entre ces deux notions réside tout entière dans le caractère contraignant – ou non – de la solution en faveur de laquelle le peuple s'est prononcé. S'il s'avère que la « sanction » évoquée

²⁹⁸ Dans les priorités du chapitre « Démocratie » du programme d'Ecolo se trouve un volet « Poursuivre le découloignement de la société » où il est dit que le financement doit être réparti « en fonction des convictions de la population, sur base d'une enquête officielle réalisée à intervalles réguliers auprès de l'ensemble de la population ».

²⁹⁹ Exposé des motifs.

ci-dessus a pour effet de lier l'autorité qui statue, à savoir le Conseil des ministres, ECOLO propose alors un référendum. Cela présenterait un inconvénient majeur : le référendum, organisé à quelque échelon de pouvoir que ce soit, est en effet proscrit par l'article 33 de la Constitution, conformément à l'interprétation qu'en donnent aussi bien la jurisprudence que la doctrine. S'il s'agit, dans l'autre cas de figure, d'une consultation populaire, elle ne pourrait être organisée au niveau fédéral, conformément à ce qui est exposé ci-dessus³⁰⁰. Bien entendu, cela suppose qu'à l'occasion d'un examen légal, le vocable « enquête » dont fait usage ECOLO soit requalifié soit en « référendum » soit en « consultation populaire ».

En somme, les propositions ECOLO (de 2001 comme de 2003) « partent du principe que les obstacles constitutionnels à une collecte de l'information via la déclaration d'impôts ne s'appliquent pas à une collecte d'informations via une consultation populaire³⁰¹ ». À juste titre, par ailleurs, pour ce qui concerne le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution³⁰².

1.3. Le rapport de la Commission des sages

La Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », dite Commission des sages, n'en a jamais disconvencu : son mandat a été pris très au sérieux. Il a été admis dès le départ qu'il ne pouvait être mené à bien sans une sérieuse remise en question du système de financement des cultes dans sa globalité³⁰³. C'est à ce motif que les conclusions émises par les sages en novembre 2006 constituent la tentative la plus crédible et la plus aboutie en vue d'une réforme du système. Sans ambiguïtés, leurs travaux entendent s'inscrire entre continuité (maintien du cadre constitutionnel existant) et rupture (mettre fin aux différences de traitements et autres lacunes injustifiables au regard des principes constitutionnels)³⁰⁴. Le chapitre 8 du rapport (pp. 109 – 154) comporte quinze recommandations, relatives en majorité au statut des ministres des cultes et des délégués laïques. Elles sont groupées sous trois subdivisions : les recommandations générales (8.1.), les recommandations particulières (8.2.) et, enfin, les recommandations « en vue d'une réforme du système du régime des cultes et de la laïcité » (8.3). Deux points spécifiques retiennent ici l'attention.

³⁰⁰ *Supra*, p. 47.

³⁰¹ Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, dite Commission des sages, *Rapport. Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Bruxelles : SPF Justice, 2006, disponible en ligne, dernière consultation le 10 août 2008, p. 9 (note 17).

³⁰² Le scrutin lors d'une consultation communale ou provinciale étant secret, en Région wallonne tout au moins, comme le prescrit l'article L1141-5, § 5, alinéa 3^{ème}, du CDLD.

³⁰³ « Financement et statut des ministres des cultes. Autour du rapport de la Commission des Sages », Table ronde organisée à l'UCL le 6 décembre 2006.

³⁰⁴ Commission des sages, *Rapport, op. cit.*, p. 28.

Le premier concerne une « collecte de données en vue d'établir une répartition équitable des moyens budgétaires » (8.1.4). Il repose sur le point 7.4., dans lequel la Commission démontre les difficultés inhérentes à la quantification des besoins de la population pour les services de nature culturelle, démarche qui pourtant s'avère « importante pour contrôler l'équité dans la répartition des moyens entre les cultes et la laïcité organisée³⁰⁵ ». Si « tous les indicateurs signalent une forte diminution de la pratique religieuse », il est difficile d'en saisir la portée ; en raison, d'une part, de l'insuffisance de données et, d'autre part, de la pertinence contestable de celles-ci³⁰⁶. En effet, la Commission « estime qu'il n'est pas correct d'accorder une trop grande importance aux chiffres de participations au sens strict », ce qui méconnaîtrait l'engagement des cultes à répondre à un besoin social. Pour le formuler autrement, la Commission rejoint les thèses de P. Van Parijs qui reconnaissent des « externalités positives » à la pratique religieuse. Le strict critère de la pratique s'avère donc, dans cette perspective, trop limité pour rendre compte des bénéfices adjacents à l'exercice du culte, comparables à ceux qu'engendrent pour la société un système performant d'enseignement ou de soins de santé :

L'existence active de communautés de pratiquants entretient un réseau informel de contacts et de solidarité, qui a pour effet de réduire, par exemple, les besoins en assistance sociale et en soins de santé mentale publiquement subventionnés. Elle contribue aussi à la protection et à l'entretien de monuments d'intérêt public qui seraient vite dilapidés s'ils étaient inutilisés. Surtout peut-être (dans cette perspective), elle contribue préventivement au maintien de l'ordre social sur un mode généralement moins désagréable et moins coûteux que les instruments de répression³⁰⁷.

C'est exactement le raisonnement qu'effectue la Commission, estimant ce diagnostic « plus actuel que jamais », concluant que dès lors « il est difficile d'évaluer quantitativement l'importance de ce genre de services³⁰⁸ rendus à la communauté toute entière ». Elle s'attelle ensuite à démontrer les difficultés qui se posent à une collecte de données quantitatives, notamment quant au problème déjà évoqué de la différence entre « pratique » et « identification » à un groupe religieux³⁰⁹.

La Commission, constatant les carences en matière de données quantitatives, en déduit l'impossibilité actuelle de déterminer une clé de répartition fiable. C'est là l'objet de la recommandation inscrite au point 8.1.4., qui propose de convoquer à intervalle régulier – tous

³⁰⁵ *Rapport, idem*, p. 94.

³⁰⁶ *Idem*, p. 97 et p. 99.

³⁰⁷ VAN PARIJS, Philippe, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable ? », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp 89-104, p. 96.

³⁰⁸ La Commission cite « l'encadrement des jeunes, les soins aux personnes âgées et aux malades, les conseils personnels, la médiation en cas de conflits, le développement de la structure sociale par le biais du travail communal ou paroissial, le conseil en cas de problèmes entre partenaires, entre parents et enfants, l'aide existentielle aux mourants, la participation à la vie associative et à son organisation, l'éducation morale et religieuse des jeunes, la représentation - pour les immigrés - de la culture d'origine, etc. », p. 99.

³⁰⁹ *Rapport, idem*, pp. 100-106.

les dix ans, par exemple – un « consortium de groupes de recherche scientifiques compétents » qui serait chargé « de dresser une carte des appartenances philosophiques et religieuses des citoyens³¹⁰ ». Les résultats obtenus devraient alors permettre une distribution équitable et objectivée des fonds publics destinés aux cultes.

Le second point à retenir l'attention est le point 8.3.3. Au-delà de la thématique de l'obtention de données fiables, la Commission émet des recommandations d'ordre plus général relatives à une refonte globale du système de financement des cultes et de la laïcité. Elle propose d'adopter un financement par enveloppes, comme cela se fait pour la plupart des grands postes budgétaires d'un État-providence³¹¹, en lieu et place du financement « à prix coûtants » actuel (déterminé empiriquement). Cela permettrait, notamment, de prendre en compte explicitement la réalité budgétaire restreinte qui préside *de facto*, actuellement, à l'allocation des moyens publics aux différents cultes (le cadre théorique établi par le SPF Justice correspond de moins en moins au « cadre pratique », c'est-à-dire à la réalité de terrain). Ainsi, entre autres, « l'autorité pourrait se contenter de déterminer un budget total ainsi qu'une clé de répartition³¹² ». Cette suggestion présente pour mérite d'être conforme à l'autonomie garantie aux cultes par la Constitution, voire de la renforcer, ainsi que de transférer la charge administrative du « Service des Cultes et de la Laïcité du SPF Justice³¹³ » aux organes représentatifs des différentes communautés de conviction. La Commission propose enfin un gel transitoire des parts relatives de chaque bénéficiaire, dans l'attente de la collecte de données qu'elle préconise et, dès la clé de répartition objective déterminée, un ajustement graduel de ces parts.

Malgré la volonté de composer la Commission selon un équilibre idéologique, garant en principe d'une neutralité optimale, le rapport de cette dernière reçut un très sévère accueil de la laïcité organisée³¹⁴ ; « Les sages sont donc recalés, refusés, même pas ajournés³¹⁵ ». Le CCL, à titre collectif, porte encore le fer de la critique sur la question des données actuellement disponibles relatives au nombre de membres de chaque communauté confessionnelle ou

³¹⁰ *Idem*, p. 112.

³¹¹ GROLLET, Philippe, *op. cit.*, p. 20.

³¹² *Rapport, idem*, pp. 120-122.

³¹³ Ce service fait partie de la Direction II - Droit contractuel, commercial et de procédure civile, Cultes et Laïcité, elle-même intégrée à la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux (DGWL), voy. SPF Justice, <<http://just.fgov.be>>.

³¹⁴ Pour la composition de la Commission des sages et la profession de chacun de ces membres, voy. SÄGESER, Caroline, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *op. cit.*, p. 40.

³¹⁵ DARTEVELLE, Patrice, « Un rapport nul et non avvenu », *Espace de libertés*, n° 349, janvier 2007, disponible en ligne (dernière consultation le 9 août 2008), <<http://www.ulb.ac.be/cal/edl/magazine/magazineedl.html>>.

non confessionnelle. Contrairement à la Commission, il estime ces données à la fois suffisantes et pertinentes, à l'heure actuelle, grâce aux études menées depuis les années '80 aussi bien par la KUL que l'ULB ou la Fondation Roi Baudouin³¹⁶.

Des objections plus approfondies furent émises lors d'une conférence donnée le 19 novembre 2007 par le directeur de la Commission « Séparation Églises – États et financement des cultes » du CCL, M. Snoeck³¹⁷. Selon cet examen, le rapport des sages, fruit d'un compromis collectif (rédigé par six personnes issues de tendances différentes), laisse difficilement prise à la contradiction en ce qu'il ne propose pas d'outils d'interprétations complets (opinions dissidentes, rapports au Roi, travaux préparatoires, etc.). En outre, sur le point des recommandations en vue d'une réforme globale du système, la Commission apporte une réponse décalée au regard de la mission restreinte qui lui était confiée par arrêté royal³¹⁸ ; elle méconnaît également les impacts de la régionalisation de 2001 en proposant des pistes irréalisables, en l'état, par la seule autorité fédérale, commanditaire du rapport ; enfin, la proposition de répartition sur base d'une enquête scientifique est discutable.

Concernant ce dernier point, il semble avéré, en effet, que le résultat d'une enquête scientifique menée par un consortium de groupes de recherches compétents serait par nature inapte à rallier le consensus, par delà les différents cultes et la laïcité organisée. Par définition, une telle enquête devrait reposer sur une méthodologie rigoureuse³¹⁹. Or, en soi, le fait même d'exposer la méthode de collecte des données expose le résultat aux objections d'une ou plusieurs parties qui s'estimeraient lésées. Au demeurant, l'estompement des frontières religieuses rend l'exercice plus difficile encore : il existe des « athées » et des « laïques » qui se retrouvent dans la dénomination « catholique romain », et l'inverse est vérifiable³²⁰ ... Dans quelle escarcelle devrait, le cas échéant, échoir la part de ces « hybrides culturels » ?

³¹⁶ Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *Mémoire 2007*, p. 15.

³¹⁷ SNOECK, Marc, « Le rapport de la Commission des Sages sur le statut des ministres des cultes reconnus: examen critique », conférence donnée le 19 novembre 2007 dans le cadre du séminaire *175 ans de financement public des cultes en Belgique. Un bilan*, CIERL, 2007-2008.

³¹⁸ Dans ce cadre, les auditions auxquelles il a été procédé n'auraient pas clairement annoncé la couleur, ne permettant pas aux représentants des cultes et de la laïcité d'émettre utilement leurs observations sur cette réforme globale.

³¹⁹ J.-F. Husson évoque « un set d'indicateurs pour dresser un tableau pondéré », entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

³²⁰ Sans compter les inévitables croisements qui résulteraient d'une prise en compte des confessions « minoritaires », voy. *Rapport, idem*, pp. 100-104. Ces difficultés sont corroborées par L.-L. Christians, entretien du 3 juillet 2008. Nous renvoyons en outre sur cette difficulté à la controverse consécutive à la publication du baromètre religieux 2008, cf. *supra*, pp. 39-40.

Section 2^{ème} : Convergences, divergences : pistes pour une analyse critique

2.1. Nombreux sont les points qui font consensus

L'examen des différentes propositions révèle bon nombre de divergences qui ne doivent toutefois pas porter atteinte à l'existence d'un consensus sur l'essentiel. Nous l'avons montré, le principe d'un pluralisme philosophique est aujourd'hui acquis et chacune des propositions, à sa manière, entend renforcer ce pluralisme par une meilleure représentativité. Plus loin même, l'accord se dessine également jusque dans les modalités concrètes du financement des cultes et de la laïcité. Ainsi, la détermination *a priori* d'une masse budgétaire et sa répartition entre les différentes communautés de conviction, sur la base d'un financement par enveloppes, ne semble plus guère faire débat³²¹. La conclusion s'impose d'elle-même : le seul point véritablement litigieux qui subsiste porte sur la clé de répartition au sens strict, c'est-à-dire sur la meilleure manière de parvenir à la représentativité la plus large. Cela dit, ce fait même de chercher à intégrer la « demande religieuse » au calcul du financement témoigne d'un consensus qui ne va pas de soi dès lors qu'il n'en a jamais été tenu compte pour le culte historique et majoritaire (le culte catholique). Au-delà, l'enjeu est crucial, si l'on se réfère à l'hypothèse qui sous-tend le présent mémoire selon laquelle le financement des cultes et de la laïcité est un indicateur concret, un témoin essentiel de la vitalité du pluralisme philosophique.

2.2. Vers un modèle classique de politique publique ou un système électif

Finalement, deux voies distinctes sont ici soumises au débat public. D'une part, celle tracée par le CCL et ECOLO qui semblent privilégier le recours au pur choix individuel, bien que cela ne transparaisse pas nécessairement à la lecture de leurs textes respectifs. D'autre part, celle de la Commission des sages qui, tout en préconisant une meilleure adéquation des moyens alloués aux besoins effectivement rencontrés, favorise le recours à des institutions (centres de recherches) qui permettent d'appliquer un « filtre » dans l'élaboration d'une cartographie « des appartenances philosophiques et religieuses des citoyens ». Cette seconde voie postule la pertinence des cultes et de la laïcité, conçus comme *merit goods*³²², au-delà de la juxtaposition des choix individuels. Elle comporte d'indéniables inconvénients, tels que les

³²¹ C'est d'ailleurs à ce motif que J.-F. Husson s'étonne de la réaction virulente du CCL, voy. HUSSON, Jean-François, « Le financement public des cultes et de la laïcité », *Politique. Revue de débats*, n° 52, 2007, pp. 14-17. Pourtant, « certains cultes ont exprimé leurs réserves sur un système d'enveloppes fermées. La crainte à cet égard était de subir l'inflation sans indexation, et d'être à terme dépourvu de moyens. En outre, quid si le cadre s'avérait mal conçu et structurellement désavantageux à l'égard d'un culte ? ». Entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

³²² Biens méritoires en tant que tel, c'est-à-dire par delà les externalités positives qu'ils engendrent pour la société (ces derniers ayant déjà été exposés ci-dessus), VAN PARIJS, Philippe, *op. cit.*, p. 7.

nécessaires objections méthodologiques qui découleraient de la réalisation de l'enquête. Il ne semble pas opportun de s'y étendre plus outre ; en effet, si cette réforme devait voir le jour, le système budgétaire de financement des cultes et de la laïcité prendrait inmanquablement des allures de politique publique classique. Dès lors, elle devient susceptible de faire l'objet d'une évaluation, telle que cette pratique se développe et s'institutionnalise notamment en Belgique³²³. L'évaluation des politiques publiques est un processus dont les développements intensifs actuels proscrivent un examen détaillé dans le cadre du présent travail.

En revanche, la voie du système électif (c'est-à-dire fondé sur le pur choix de l'individu – le citoyen ou le contribuable), en faveur de laquelle optent le CCL et ECOLO, est radicalement inédite en Belgique et soulève de ce fait des interrogations multiples³²⁴. Cette orientation trouve indéniablement son inspiration dans les systèmes en vigueur dans d'autres pays européens, ce dont il faut rendre compte, et implique un bouleversement majeur dans la conception du rôle de l'État.

2.2.1. Aperçu des deux catégories de systèmes électifs européens

En guise de préambule, il faut attirer l'attention sur le fait que tout système électif implique une délégation de principe du pouvoir d'allocation des ressources, consentie aux individus par les autorités publiques. Autrement dit, un système basé sur un choix individuel renonce à la possibilité d'une réflexion et d'une action globale et collective de l'État³²⁵.

Historiquement, l'Allemagne est le premier pays à implémenter un système électif de financement des cultes, par le régime du *Kirchensteuer*³²⁶. Il s'agit là d'une première catégorie, celle de l'« impôt d'Église ». L'État, au niveau des *Länder*, met son administration fiscale à disposition des Églises en vue d'un prélèvement, généralement effectué à un taux d'environ 8 à 9 % du revenu moyen des ménages³²⁷. Ce taux paraît élevé, de prime abord, mais se justifie par la considérable ampleur des services assurés en Allemagne par les Églises, notamment dans les domaines de la culture, de la protection sociale, dans la formation scolaire et univer-

³²³ DE VISSCHER, Christian et VARONE, Frédéric (dir.), *Évaluer les politiques publiques en Belgique. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-la-Neuve : Academia - Bruylant, 2001. JACOB, Steve et VARONE, Frédéric, *Évaluer l'action publique : état des lieux et perspectives en Belgique*, Gand : Academia Press, 2003.

³²⁴ En réalité, multiples sont les variantes « optionnelles » ; « moi, catholique, je décide de soutenir le culte catholique » ; « moi, je fais appel à tel service rendu par tel culte et il s'en trouve financé », ou encore « moi, je souhaite apporter mon soutien à tel ou tel culte », entretien avec J.-F. Husson du 15 mars 2008.

³²⁵ CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les systèmes électifs de financement des cultes en Europe », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, p. 63.

³²⁶ Un système comparable existe en Autriche, au Danemark, dans la plupart des cantons suisses ainsi que dans les pays baltes, l'Estonie exceptée, voy. *idem*, p. 64.

³²⁷ HASQUIN, Hervé, *op. cit.*, p. 31.

sitaire ou encore dans le système hospitalier³²⁸, etc. Le contribuable peut cependant éluder l'imposition ecclésiastique, pour autant qu'il répudie son appartenance à son Église d'origine. Ce droit de sortie du système lui est garanti par la Commission européenne des droits de l'homme et un nombre croissant d'assujettis à l'impôt d'Église en font usage³²⁹. L'instauration d'un « impôt d'Église » à proprement parler n'a jamais vraiment été à l'ordre du jour en Belgique, une fois dissipées les premières hésitations terminologiques³³⁰.

Toujours en respectant un ordre de préséance chronologique, l'Espagne est la pionnière d'un autre type de système électif, dit « d'assignation fiscale ». Cette seconde catégorie présente pour originalité distinctive de ne pas entraîner de pression fiscale supplémentaire. L'impôt affecté relève de l'État et de lui seul, et non pas des Églises par l'intermédiaire de l'État. Cependant, l'exemple précis de l'Espagne est difficilement recevable ; dans la pratique, il a conduit à un choix limité entre, d'une part, l'Église catholique et, d'autre part, d'autres finalités désignées par l'État, en l'espèce restreintes à la Croix rouge. Par ailleurs, le grand vainqueur de ce « scrutin fiscal » n'est autre que l'abstention³³¹.

L'exemple italien est à cet égard plus instructif et offre au contribuable un panel très diversifié d'affectations potentielles. Le *otto per mille*, du nom de la quotité de l'impôt national sur le revenu affectée aux cultes³³², est le système le plus couramment revendiqué, en Belgique, par les tenants de l'IPD ou de toute forme de référendum fiscal. Bien qu'ayant été réformé à l'avantage indiscutable du culte catholique, le système italien intègre bon nombre de bénéficiaires éventuels. En l'état, les abstentions sont réparties proportionnellement entre les différents cultes ; tous se sont cependant assigné des missions de nature humanitaire, particulièrement l'Église catholique. En toute hypothèse, l'ensemble des contributions des Italiens

³²⁸ « Aussi bien l'Église catholique que l'Église protestante d'Allemagne (*Evangelische Kirche in Deutschland, EKD*) sont en effet des acteurs majeurs dans le champ social et économique outre-Rhin : leurs organisations caritatives *Diakonie* (protestante) et *Caritas* (catholique) occupent 450 000 et 495 000 salariés respectivement à elles seules. Réunies, les Églises constituent le premier prestataire de services d'Allemagne », voy. BOURGEOIS, Isabelle, « Églises : en quête d'une nouvelle compétitivité », in *Regards sur l'économie allemande*, 71 | 2005, disponible en ligne (dernière consultation le 7 août 2008), <<http://rea.revues.org/index346.html>>.

³²⁹ CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les systèmes électifs de financement des cultes en Europe », in HUSSON, Jean-François (dir.), *op. cit.*, p. 65.

³³⁰ Un temps, les notions d'« impôt d'Église » et d'« impôt affecté » ou « dédicacé » semblent avoir été amalgamées. Les différences significatives entre ces deux régimes sont décortiquées dans CHRISTIANS, Louis-Léon, « Financement des cultes : éléments critiques de droit comparé », in *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp. 23-46.

³³¹ CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les systèmes électifs de financement des cultes en Europe », *op. cit.*, p. 66. À noter qu'il a été rendu possible de voter conjointement pour l'Église et les autres finalités sociales, afin d'éviter le dilemme d'un choix exclusif entre deux options hétérogènes, asymétriques.

³³² Une manne financière est constituée de huit pour mille de la totalité de l'impôt sur le revenu perçu, au sein de laquelle l'addition des choix prononcés par les contribuables détermine la clé de répartition. Pour ce motif, le montant perçu par les différents cultes ne fluctue pas avec le revenu de ses fidèles.

sont affectées aux cultes et à l'humanitaire, ce qui rend ce mécanisme fiscal conforme au principe d'universalité de l'impôt. Enfin, le système italien respecte la vie privée, selon ses analystes, en ce qu'il ne présume pas de déclaration d'appartenance à un culte ; tout au plus une préférence fiscale³³³.

2.2.2. Le choix individuel à la base de l'affectation de moyens publics : ouvrir la boîte de Pandore ?

Le système italien suscite les enthousiasmes et contourne bon nombre d'obstacles juridiques qui s'opposent à l'affectation individuelle de l'impôt. Quel que soit le mécanisme optionnel retenu (assignation fiscale, consultation populaire, etc.), des objections juridiques de taille peuvent être émises, dans l'état actuel du droit belge, c'est entendu³³⁴. Au-delà cependant, il faut interroger la pertinence de principe d'une répartition entièrement individualisée du financement des cultes et de la laïcité.

En premier lieu, un questionnement doit être entrepris sur la position des communautés de conviction dans la société, étant acquis que leur utilité sociale est le critère prépondérant qui préside à leur financement. Par essence, elles véhiculent des systèmes d'interprétation du monde, des « conceptions de la vie bonne³³⁵ ». Cette mission de nature spirituelle s'exerce notamment grâce la neutralité active de l'État. Par le subventionnement, les pouvoirs publics garantissent la liberté de culte effective en proposant un cadre stable et structurant. Dès lors, s'orienter vers l'option individuelle pourrait concourir à déstabiliser ce cadre. Finalement, les cultes et la laïcité seraient soumis à la versatilité d'un processus « électoral » ; qu'advierait-il de la conviction qui, pour des motifs conjoncturels quelconques, verrait son enveloppe diminuer de moitié en une année ou, à l'inverse, connaîtrait un succès fulgurant au détriment d'un autre ? En outre, il n'est pas interdit de penser qu'un processus « d'électoralisation des convictions » prendrait corps, les différentes communautés se trouvant soumises aux aléas des choix individuels. Chacune mènerait campagne en vue de recueillir le suffrage du citoyen ou du contribuable, comme cela se passe en Italie par exemple³³⁶. Outre les moyens humains et matériels qui devraient y être consacrés, une telle démarche semble incompatible avec l'exercice d'une mission proprement spirituelle et les buts poursuivis par l'État subsidiant.

³³³ CHRISTIANS, Louis-Léon, *op. cit.*, 2006, p. 68-69. Les cultes financent même, indirectement, les partis politiques. Voy. Entretien avec L.-L. Christians du 12 février 2008.

³³⁴ Une solution semble pourtant permettre d'éviter la majorité de ces obstacles juridiques, à savoir la mention de l'appartenance philosophique lors du recensement décennal anonyme. Cette idée, émise par C. Sägesser, n'est à l'heure actuelle reprise, en tant que telle, ni par un parti politique ni par une communauté de conviction. Entretien avec C. Sägesser du 15 novembre 2006.

³³⁵ HAARSCHER, Guy, *op. cit.*

³³⁶ CHRISTIANS, Louis-Léon, *op. cit.*, 2006.

Où les principes se heurtent à nouveau, par une voie détournée, aux obstacles légaux. En effet, le financement des cultes et de la laïcité est notamment recevable au titre des droits culturels, économiques et sociaux des individus³³⁷. Or, la garantie du respect de ces droits s'est trouvée renforcée par leur inscription dans l'article 23 de la Constitution³³⁸, en 1994. Si cet article est dépourvu d'effet direct, comme cela résulte des travaux préparatoires³³⁹, il pourrait se voir reconnaître un effet dit « de *standstill* » par la Cour constitutionnelle³⁴⁰. En vertu de cet effet cliquet, l'article 23 entraîne « l'obligation, sans pour autant conférer des droits subjectifs précis, de maintenir le bénéfice des normes en vigueur en interdisant d'aller à l'encontre des objectifs poursuivis³⁴¹ ». En d'autres termes, si l'on admet qu'un système optionnel ou électif de financement des communautés de conviction entraîne une difficulté accrue pour eux d'exercer leur mission spirituelle³⁴², il pourrait en découler un amoindrissement de la liberté de religion des individus, notamment au titre de leurs droits culturels³⁴³.

En second lieu, la *ratio legis* du principe d'universalité de l'impôt, évoqué ci-dessus, soulève des réflexions importantes. Au nom de ce principe, en effet, aucune recette spécifique ne peut théoriquement être affectée directement à une dépense particulière (article 174, alinéa 2 de la Constitution). Il est possible conceptuellement de concevoir l'affectation directe d'une quotité d'impôt ou d'un infime pourcentage budgétaire au bénéfice du culte ou de la philosophie choisie par le citoyen ou le contribuable³⁴⁴. Cela pose en revanche quelques difficultés pratiques : concrètement, où se situe la ligne de démarcation ? Une fois admis le principe d'une option individuelle relative à l'allocation de moyens publics, un précédent se crée, à la suite duquel tout secteur de politique publique est virtuellement susceptible de faire l'objet d'un financement tributaire de choix posés par des individus. C'est finalement ce qu'exprime prosaïquement Mgr Léonard, évêque de Namur, lorsqu'il pose le constat qu'une partie de ses contributions finance, par exemple, une piscine – il est nageur régulier – ou encore un théâtre

³³⁷ SNOECK, Marc, *op. cit.*, p. 204.

³³⁸ Modification de la Constitution du 31 janvier 1994.

³³⁹ *Doc. parl.*, Sénat, 1991-1992, n° 100 – 2/4°, et *Doc. parl.*, Chambre des représentants, 1993-1994, n° 1274/4. Encore que l'intention des auteurs ne soit pas le seul critère présidant à la reconnaissance – ou non – d'un effet direct. En ce sens, l'article 23 possède une « autonomie normative ». FIERENS, Jacques, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », in *Le point sur les droits de l'homme*, vol. 39, 2000, pp. 165-213.

³⁴⁰ Compétente relativement à l'article 23 depuis la modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage par la loi du 9 mars 2003, *M.B.*, 11 avril 2003.

³⁴¹ *C.A.*, n° 169/2002, B.6.4. À noter toutefois qu'elle n'a pas fait application de l'effet *standstill* dans cet arrêt.

³⁴² En revanche, un culte singulier dont la part diminuerait en vertu de rééquilibrages effectués à l'occasion d'une réforme serait-il admis à invoquer l'article 23 de la Constitution ?

³⁴³ Ces éléments renvoient à la conception de la justice distributive développée par VAN PARIJS, Philippe, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable ? », *op. cit.*, pp. 93 ss.

³⁴⁴ En témoigne le fait que le principe d'universalité de l'impôt existe également en Italie, où il s'est révélé inopérant quant au système de l'*otto per mille*. Entretien avec L.-L. Christians du 3 juillet 2008.

– auquel il ne se rend que très épisodiquement³⁴⁵. Formulé en d'autres termes, convient-il de ne financer les différentes politiques publiques qu'à concurrence de la stricte utilisation qui en est faite par les citoyens ?

Répondre à cette question par la négative et l'admettre pourtant en matière de convictions religieuses et philosophiques revient à postuler la spécificité fondamentale de ces dernières. Les affaires spirituelles, relevant de l'intime de l'être, se prêteraient à un traitement différent par les autorités publiques. Pourtant, il apparaît que les choix de conscience relèvent en toute matière du registre des convictions profondes et que s'estompe de la sorte le critère objectif, raisonnable et proportionné qui séparerait le champ religieux du reste³⁴⁶. Ainsi, toutes les « objections de conscience » semblent recevables au choix optionnel des individus. Que l'on songe, pour prendre une illustration récente, à la proposition de loi « visant à reconnaître les objections de conscience à l'égard de l'affectation d'une partie de l'impôt à des fins militaires et créant un Fonds fiscal pour la paix³⁴⁷ ». Plus généralement, les thématiques environnementales et les préoccupations croissantes qu'elles génèrent multiplient les interrogations sur l'affectation des moyens publics : faut-il subsidier l'installation de terminaux aéroportuaires, de zones d'activité économique (industrielles)³⁴⁸ ou encore la construction de voiries destinées au trafic automobile ?

En bref, ouvrir l'affectation des moyens publics au pur et simple choix du citoyen ou du contribuable ne revient-il pas, d'une part, à porter préjudice aux « droits acquis » des fidèles et, d'autre part, à ouvrir la boîte de Pandore à une individualisation d'un nombre croissant de politiques publiques ? Les quelques éléments livrés ici ne permettent pas de prolonger à un stade plus abouti cette réflexion mais trouvent d'intéressants échos dans les évolutions contemporaines du fait religieux.

³⁴⁵ Mgr LEONARD, « Dieu coûte-t-il trop cher ? », Carte blanche, La Libre Belgique, 4 septembre 2006.

³⁴⁶ De la même manière, le système italien de l'*otto per mille* s'est, pour rappel, indirectement ouvert aux activités humanitaires et au financement des partis politiques.

³⁴⁷ Proposition de loi déposée par Mme Durant et consorts, *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-258/1 (déjà déposée à plusieurs reprises antérieurement). « Nombreux sont les citoyens qui, pour des motifs religieux, philosophiques, éthiques et humanitaires, s'opposent, en conscience, à ce que leurs impôts soient utilisés à des fins militaires. Ils demandent dès lors à ne plus devoir contribuer, contre leur gré, au financement d'activités qui ont pour but de tuer ou de blesser d'autres êtres humains. En effet, ils se sentent de ce fait moralement complices », Exposé des motifs.

³⁴⁸ Articles 25, 5° et 6°, 30 à 31 bis du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, *M.B.*, 19 mai 1984.

Section 3^{ème} : Mise en perspective critique : les métamorphoses de la religiosité

Au fond, opter pour un système électif ou se cantonner à un modèle plus classique de politique publique, déléguer le poids de la décision politique au corps social statistique ou diligenter une enquête scientifique, tout cela entre en résonance avec certaines évolutions sensibles de la sociologie des religions et leurs implications perceptibles sur le plan de la philosophie politique. Particulièrement, l'État moderne se caractérise par le projet de l'autonomie, opposée à l'hétéronomie d'ancien régime. Or, ce ressort, celui de l'autonomie, se brise progressivement depuis la seconde guerre mondiale³⁴⁹. Le Léviathan cesse de pouvoir se faire pourvoyeur de perspectives providentielles ; les *Lumières* sont désenchantées (notamment dans la relation que l'homme entretient au savoir et dans les promesses de progrès dont celui-ci se fait porteur)³⁵⁰. Il y a là un processus très net de « sécularisation des institutions séculières », de désenchantement des désenchantés³⁵¹, qui confronte les individus à eux-mêmes et à l'incertitude radicale de l'avenir³⁵², dans un « ordre structurellement instable³⁵³ ». Dans cette configuration, l'intérêt général apparaît comme « la résultante *a posteriori* du libre concours des intérêts particuliers³⁵⁴ ». Sur le plan des croyances, il en découle deux phénomènes ; une recomposition identitaire du religieux et l'avènement des communautés religieuses en tant que groupes sociaux.

3.1. La recomposition identitaire du religieux

L'individualisme abstrait de la modernité fait place, dans l'ordre d'après-guerre, à un individualisme concret ; le sujet définit par lui-même ses traits distinctifs, les éléments qui fondent son originalité, son authenticité et son indépendance³⁵⁵, dans un large processus d'émancipation³⁵⁶. « Appartenances et même inhérences deviennent constitutives de l'identité personnelle³⁵⁷ ». De ce point de vue, les croyances deviennent des « *comprehensive doctrines*³⁵⁸ » que l'individu peut s'approprier et redéfinir sur une base personnelle. La conséquence importante de cela est que la religion, mais plus généralement tout système d'interprétation

³⁴⁹ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, op. cit., pp. 103-104.

³⁵⁰ GIDDENS, Anthony, *Les conséquences de la modernité*, op. cit., sp. pp. 51-58.

³⁵¹ MONOD, Jean-Claude, op. cit., pp. 137-139.

³⁵² BAUBÉROT, Jean, *Les laïcités dans le monde*, Paris : PUF, 2007, pp. 112-115.

³⁵³ BOBINEAU, Olivier et TANK-STORPER, Sébastien, op. cit., p. 105.

³⁵⁴ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, op. cit., p. 117.

³⁵⁵ *Idem*, p. 90.

³⁵⁶ Entrepris dès les années '60, voy. RÉMOND, René, op. cit., p. 261.

³⁵⁷ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie*, op. cit., p. 124.

³⁵⁸ « Doctrines englobantes raisonnables », la formule est de Rawls, VAN PARIJS, Philippe, « Difference principles (chapter 2) », in FREEMAN, Samuel (ed.), *The Cambridge Companion of John Rawls*, Cambridge : University Press, p. 29.

globale du monde, « tend moins à être un système de normes qu'un système de ces³⁵⁹ ». En d'autres termes, la vérité cesse d'être instituée mais persiste une coexistence de vérités à l'aide desquelles l'individu peut forger ses réponses personnelles de sens. Une lecture différente conduit à analyser cette problématique en termes de marché ; l'offre de religion aurait ainsi cédé le pas à la demande de religion (modèle de la « consommation religieuse³⁶⁰ »).

Il en résulte un nécessaire redéploiement du religieux (au sens large), sous des formes par ailleurs inédites. Les fidèles d'hier entrent en mouvement, laissent place « au pèlerin et au converti³⁶¹ ». Dans ce contexte, la notion de culte tangue, oscille, s'ouvre à une grande diversité d'acceptions potentielles. De très nombreux mouvements de nature religieuse se font jour, ce qui a contribué à la révision du paradigme de sécularisation, accréditant par exemple, dans le chef de P. Berger, l'un de ses principaux artisans, la thèse d'un « réenchantement du monde³⁶² ». En Belgique, outre le succès du bouddhisme, c'est le déploiement des églises évangéliques (regroupées pour partie au sein du Synode fédéral) qui en témoigne le plus directement³⁶³.

3.2. L'avènement du domaine social et des communautés

Le corollaire de ce phénomène est l'avènement du « domaine social » conçu comme une tierce sphère entre le « domaine privé » et le « domaine public »³⁶⁴. Le domaine social est composé de communautés, elles-mêmes issues de l'individualisme « expressif³⁶⁵ ». Pour le formuler différemment, l'individu qui, d'une part, intègre une croyance comme composante intégrale de son identité va, d'autre part, revendiquer cette appartenance extérieurement au sein de la société³⁶⁶. L'individu qui a consenti au principe du pluralisme et à la coexistence de plusieurs fins légitimes se trouve fondé à en tirer la juste implication politique, à savoir la revendication à être admis comme composante intégrante du tout social. De manière privilégiée, cette revendication s'exprime par le biais des vecteurs que sont les différentes commu-

³⁵⁹ BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, p. 115.

³⁶⁰ BOBINEAU, Olivier et TANK-STORPER, Sébastien, *op. cit.*, pp. 110.

³⁶¹ La figure du « pèlerin » renvoie au développement significatif des pèlerinages, sur un plan statistique, lorsque le « convertie » réfère à la personne qui choisit délibérément de s'approprier une identité religieuse, voy. HERVIEU-LÉGER, Danièle, *Le pèlerin et le converti. La religion en mouvement*, Paris : Flammarion, 1999. Pour une illustration, voy. « Grand Dieux et sacré tourisme », *Le Soir*, 22 mars 2008.

³⁶² BERGER, Peter (dir.), *Le réenchantement du monde*, Paris : Bayard, 2001.

³⁶³ « Les églises évangéliques ont le vent en poupe », *Politique, revue de débat*, n° 52, Bruxelles, décembre 2007, pp. 30-31.

³⁶⁴ ARENDT, Hannah, *Condition de l'homme moderne*, trad. Georges Fradier, Paris : Calmann-Lévy, 1994 (1961, 1983), pp. 67-68.

³⁶⁵ TAYLOR, Charles, *La diversité de l'expérience religieuse aujourd'hui*, Canada : Bellarmin, 2003, pp. 76 ss.

³⁶⁶ GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie, op. cit.*, pp. 121-125.

nautés d'appartenance de l'individu, et pas seulement en matière de convictions religieuses ou philosophiques³⁶⁷. C'est là bien entendu un diagnostic pertinent dans le cadre d'un État-providence qui apporte un soutien actif à bon nombre de communautés diverses. Sans même discuter de la valeur intrinsèque d'une communauté quelconque, au-delà de la simple agrégation de ses composantes, il est intéressant de noter qu'elle permet ce rôle particulier d'existence de l'individu, perçu sous l'angle de ses affiliations communautaires, dans l'espace public.

3.3. Conséquence : le choix du législateur n'est pas neutre

D'un côté, les individus intériorisent et se réapproprient la croyance. De l'autre, ils la revendiquent au sein du domaine social, par le biais de leurs communautés d'appartenance. Il est possible d'en tirer des conclusions au regard d'une éventuelle réforme du financement des cultes et de la laïcité en Belgique. En toute hypothèse, la figure de l'individu qui préside à ces deux processus parallèles doit être prise en compte. Concrètement, cela signifie que la « demande » manifestée vis-à-vis d'un mouvement religieux ou philosophique doit être intégrée au calcul de la répartition de la manne budgétaire, d'une manière ou d'une autre. Personne n'en disconvient. Au-delà cependant, deux voies se dessinent : celle d'un choix optionnel du citoyen ou du contribuable, ou celle d'une enquête « socialement encadrée » (réalisée au sein d'un consortium d'institutions avec un panel d'indicateurs).

Dès le moment où les deux mouvements tendanciellement esquissés ci-dessus sont admis, il en découle une conséquence logique. Soit le législateur belge, amené à définir une nouvelle clé de répartition du financement des cultes, opte pour une forme de système électif et fait droit, dès lors, à la dimension proprement, radicalement individuelle de l'appartenance religieuse. Soit, à l'occasion de ce même exercice, il se prononce en faveur d'un financement qui, en pondérant le poids de la « demande » des individus à l'aide d'autres critères, entérine l'existence de la communauté au-delà de ceux-ci. En d'autres termes, il reconnaît une valeur ajoutée au groupe social.

CONCLUSION : quel pluralisme philosophique ?

Le système belge de financement public des cultes et de la laïcité est issu d'une longue histoire, à l'échelle du Royaume, qui s'inscrit dans l'ère de la sécularisation et la dynamique politique de laïcisation. Les principes libéraux, acquis dès l'origine grâce à un régime de li-

³⁶⁷ Sur le plan de la philosophie politique, d'intéressantes réflexions peuvent être émises, qui sortent du cadre du présent mémoire : « du pluralisme au multiculturalisme », voy. BAUBÉROT, Jean, *op. cit.*, pp. 120 ss.

bertés particulièrement étendu, ont longtemps courbé l'échine en matière religieuse sous le poids sociologique du culte catholique. L'esprit du pluralisme a déployé ses ramifications, petit à petit, dans l'ordre social et juridique d'après-guerre. C'est ainsi qu'en vertu d'un cadre légal relativement souple, les cultes islamique et orthodoxe furent admis au bénéfice du financement. Une ouverture majeure consista à intégrer les communautés philosophiques non confessionnelles, limitées dans un premier temps à la laïcité organisée puis étendues au bouddhisme. Les extensions successives du système ont renforcé son assise et sa légitimité, dans le cadre d'un État-providence.

Cependant, ces évolutions ont eu lieu en ordre parfois dispersé ou empirique, donnant lieu à d'importantes inégalités de traitement. La régionalisation partielle de la matière, intervenue dès 2001, n'a pas concouru à une réforme globale du système, malgré la nécessité de plus en plus pressante de réviser les clés de répartition du subventionnement dans un cadre homogénéisé. Différentes propositions, parfois adaptées, furent inscrites à l'ordre du jour du débat public, dont celles du CCL, d'ECOLO et la Commission des sages. Chacune d'entre elles stimule la réflexion et présente à la fois mérites et insuffisances – c'est inévitable.

Ce qui ressort d'un examen approfondi de ces trois propositions, tel que nous l'avons proposé, c'est qu'en définitive, de nombreux principes font consensus quant à une réforme en devenir. Un point de discordance – certes important – subsiste relativement à la détermination d'une clé de répartition du financement entre chacun des cultes. Est-il préférable d'allouer les budgets culturels en fonction des choix exprimés par le citoyen ou par le contribuable, ou faut-il préserver une marge d'appréciation dans le chef des autorités publiques, le cas échéant à l'aide d'une vaste enquête scientifique ?

Le présent mémoire ne peut prétendre trancher définitivement la question. L'objectif que nous lui avons assigné consiste à nourrir la discussion et à tenter, autant que faire se peut, de lever un coin du voile sur les enjeux de fond que dissimule une réforme du financement public des cultes et de la laïcité. Les choix posés par le législateur dans cette matière ne sont pas neutres et témoignent d'une vision particulière du pluralisme philosophique, tantôt rapportée à l'individu en tant que tel, tantôt rapportée à l'individu en ce qu'il existe au sein de l'espace public par le biais des communautés. Assurément, la réflexion mérite approfondissement et c'est précisément à cet exercice que nous ne saurions trop convier les intervenants qui prendront part demain, à n'en pas douter, au débat sur une réforme du système de financement.

Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE

A. Ouvrages, articles et contributions scientifiques

- Au cas où plusieurs références renverraient au même auteur, les différentes publications sont classées par ordre chronologique dans le sens de la lecture (du plus ancien au plus récent) ;
- Il a été fait usage, dans l'élaboration de la présente bibliographie du répertoire de doctrine constitué par Louis-Léon Christians, « Doctrine belge relative à la condition juridique du fait religieux 1830 – avril 2004 », disponible en ligne (dernière consultation le 15 mars 2008), <<http://www.christiansll.be/>>.
- Les différents auteurs d'une publication sont mentionnés dans leur ordre d'apparition sur la couverture de ladite publication, à défaut par ordre alphabétique.

ACQUAVIVA, Sabino et PACE, Enzo, *La Sociologie des religions. Problèmes et perspectives*, Paris : Cerf, 1994.

AMEZ, Frédéric, « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes », *J.T.*, n° 6062, Bruxelles : Larcier, 2002, pp. 529-537.

AMEZ, Frédéric, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 103-122.

AMEZ, Frédéric, « La reconnaissance des communautés culturelles en Région flamande », *Chroniques de droit public - C.P.D.K.*, 2008/1, pp. 112-134.

ARENDT, Hannah, *La crise de la culture*, trad. Patrick Lévy (dir.), Paris : Gallimard, 1989 (1954).

ARENDT, Hannah, *Condition de l'homme moderne*, trad. Georges Fradier, Paris : Calmann-Lévy, 1994 (1961, 1983).

BANTING, Keith et KYMLICKA, Will, « Les politiques de multiculturalisme nuisent-elles à l'État-providence ? », *Lien social et Politiques*, n° 53, 2006, pp. 119-127, disponible en ligne (dernière consultation le 19 avril 2008)

<<http://www.erudit.org/revue/LSP/2005/v/n53/011650ar.pdf>>.

BAUBÉROT, Jean, *Les laïcités dans le monde*, Paris : PUF, 2007.

BAUDOIN, Jean, *Les idées politiques contemporaines*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2002.

BERGER, Peter (dir.), *Le réenchantement du monde*, Paris : Bayard, 2001.

BEUMIER, Marc, « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1918, Bruxelles : CRISP, 2007.

BOBINEAU, Olivier et TANK-STORPER, Sébastien, *Sociologie des religions*, Paris : Armand Colin, 2007.

BOUDON, Jacques-Olivier, CARON, Jean-Claude et YON, Jean-Claude, *Religion et culture au XIX^e siècle (1800-1914)*, Paris : Armand Colin / VUEF, 2001.

BOUSETTA, Hassan, et MARECHAL, Brigitte, *L'islam en Belgique. Enjeux locaux & cadres de réflexion globaux*, Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, 2003, disponible en ligne (dernière consultation le 6 juillet 2008),

<http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/FR/PUB_1414_Islam_et_musulmans_en_Belgique.pdf>.

BRICMAN, Charles, « L'article 181, § 2, de la Constitution : l'irrésistible puissance des symboles », *R.B.D.C.*, 1995/1, pp. 21-31.

CAILLÉ, Alain (éd.), « Qu'est-ce que le religieux ? Religion et politique », *Revue du Mauss*, n° 22, 2003.

CHARLIER, Jean-Émile et MOENS, Frédéric, « L'avenir de nos églises », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPES, 1999, pp. 7-22.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Des laïcs comme ministres du culte en droit belge : les assistants paroissiaux entre symboles et réalités », *Année Canonique*, 1998, pp. 221-235.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « L'article 16, alinéa 1^{er}, de la Constitution : examen critique de la jurisprudence relative aux conditions d'efficacité dans l'ordre juridique belge des décisions religieuses de révocations des ministres des cultes (1831-1989) », *A.P.*, 1990, pp. 204-217.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Une mise en perspective du concept de culte reconnu », in DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (dir.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998, pp. 23-40.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Financement des cultes : éléments critiques de droit comparé », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp. 23-46.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Questions nouvelles du régime administratif des cultes en Belgique », *Annuaire européen d'administration publique*, 1999, tome XXII, 2000, pp. 29-77.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les dimensions communales du régime des cultes, entre efficacité et intégration locale des droits fondamentaux », *R.D.C.*, 2001/2, pp. 79-103.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Les systèmes électifs de financement des cultes en Europe », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 61-73.

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006/1, pp. 83-106.

CLAEYS-VAN HAEGENDOREN, Mieke, « L'Église et l'État au XX^e siècle », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 542-543, Bruxelles : CRISP, 1971.

CLAEYS, Paul, « Le système des piliers », in DELWIT, Pascal et DE WAELE, Jean-Michel (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, 2^{nde} éd., Bruxelles : Éditions de l'ULB, 1997, pp. 265-272.

COENEN, Alain, « La régionalisation du temporel des cultes reconnus », *Mouvement communal*, 2002, pp. 162-165.

DE CORDES, Henri, « L'État belge face aux dérives sectaires », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1908, Bruxelles : CRISP, 2006.

DELPÉRIÉE, Francis, CHRISTIANS, Louis-Léon, VANSTENDAEL, Frans et MOESSEN, Wim, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement public des cultes. Perspectives belge et comparées », *Annales de droit de Louvain*, vol. 61, 2001, n° 4, pp. 443-475.

DELVILLE, Jean-Pierre, « Le financement des cultes en Belgique : approche historique », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 79-91.

DE POOTER, Patrick, *De rechtpositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles : De Boeck & Larcier, 2003.

DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (dir.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998.

DIERKENS, Alain (dir.), *Problèmes d'histoire des religions*, n° 5/1994, « Pluralismes religieux et laïcités dans l'Union européenne », Bruxelles : éditions de l'ULB, 1994.

DUJARDIN, Jean et al., *Bestuur van de erediensten*, Brugge : Die Keure – Administratieve rechtsbibliotheek, 2005.

DUMONT, Hugues, « Le pluralisme à la belge : un modèle à revoir », *R. B. D. C.*, 1999/1, pp. 23-31.

FIERENS, Jacques, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », *Le point sur les droits de l'homme*, vol. 39, 2000, pp. 165-213.

FROGNIER, André-Paul, « Partis et clivages en Belgique : l'héritage de S. M. Lipset et S. Rokkan », in DELWIT, Pascal et DE WAELE, Jean-Michel (dir.), *Les partis politiques en Belgique*, 2^{nde} éd., Bruxelles : Éditions de l'ULB, 1997, pp. 257-263.

GAUCHET, Marcel, *Le désenchantement du monde. Une histoire politique de la religion*, Paris : Gallimard, 2005 (1985).

GAUCHET, Marcel, *La religion dans la démocratie. Parcours de la laïcité*, Paris : Gallimard, 2002 (1998).

GIDDENS, Anthony, *Les conséquences de la modernité*, trad. Olivier Meyer, Paris : L'Harmattan, 1994.

GOVAERT, Serge, « Politique et religion : les changements dans les règles du jeu », in COENEN, Marie-Thérèse, GOVAERT, Serge et HEINEN, Jean (dir.), *L'état de la Belgique. 1989-2004, Quinze années à la charnière du siècle*, Bruxelles : De Boeck, 2004, pp. 265-298.

GROLLET, Philippe, « Financement des cultes et laïcité en Belgique », in DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (dir.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998, pp. 15-23.

GROLLET, Philippe, *Laïcité: utopie et nécessité*, Bruxelles : Labor, 2005.

HAARSCHER, Guy, *La laïcité*, Paris : PUF, 2008 (1996).

HASQUIN, Hervé, « L'État et les Églises dans l'Europe communautaire. À propos du financement des cultes », in DIERKENS, Alain (dir.), *Problèmes d'histoire des religions*, n° 5/1994, « Pluralismes religieux et laïcités dans l'Union européenne », Bruxelles : éditions de l'ULB, pp. 21-44.

HERVIEU-LÉGER, Danièle, *Le pèlerin et le converti. La religion en mouvement*, Paris : Flammarion, 1999.

HUSSON, Jean-François, « Financement des cultes et impôt philosophiquement dédié : éléments budgétaires et aspects pratiques », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEP-PESS, 1999, pp. 47-88.

HUSSON, Jean-François, « Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1703-1704, Bruxelles : CRISP, 2000.

HUSSON, Jean-François, et SÄGESSER, Caroline, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (I) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1756, Bruxelles : CRISP, 2002.

HUSSON, Jean-François, et SÄGESSER, Caroline, « La reconnaissance et le financement de la laïcité (II) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1760, Bruxelles : CRISP, 2002.

HUSSON, Jean-François, « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : compa-

raison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 23-49.

HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006.

JACQUEMAIN, Marc, et ROSA-ROSSO, Nadine (dir.), *Du bon usage de la laïcité*, Bruxelles : Aden, 2008.

JEHOLET, Philippe, *Le financement public des six cultes reconnus*, Mémoire présenté en vue de l'obtention de la licence en sciences politiques, ULg, 1989-1990.

LACROSSE, Jean-Marie, « Laïcisation, sécularisation ou sortie de la religion ? Quelques repères terminologiques », in DERENNE, Christophe et KWASCHIN, Joëlle (éd.), *L'islam en Belgique*, Bruxelles : Luc Pire, 1998, pp. 41-51.

LATOURE, Bruno, *Nous n'avons jamais été modernes. Essai d'anthropologie symétrique*, Paris : La Découverte, 1997 (1991).

LEROY, Michel, « L'État belge, État laïc », *Hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles : Bruylant, 2007, pp. 833-845.

MABILLE, Xavier, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles : CRISP, 2000.

MAHILLON, Pierre, « Le protestantisme dans la jurisprudence belge depuis 1830, *J.T.*, 1982, p. 810.

MAGITS, M., « Erkende levensbeschouwingen. Commissie van Wijzen herstelt deels de ongelijkheid », *Nieuw Juridisch Tijdschrift*, 13 décembre 2006, n° 153.921.

MARTIN, Jean-Paul, « Laïcité française, laïcité belge : regards croisés », in DIERKENS, Alain (dir.), *Problèmes d'histoire des religions*, n° 5/1994, « Pluralismes religieux et laïcités dans l'Union européenne », Bruxelles : éditions de l'ULB, 1994, pp. 71-85.

MESSNER, Francis, « Les modes de financement des religions en Europe », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison interna-

tionale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 51-61.

MICHEL, Étienne, « Financement des cultes : vers un impôt affecté ? », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPSS, 1999, pp. 2-5.

MONOD, Jean-Claude, *Sécularisation et laïcité*, Paris : PUF, 2007.

PIRAUX, Alexandre, « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », *Pyramides*, n° 13, 2007/1, Bruxelles : CERAP, pp. 13-61.

PENA-RUIZ, Henri, *Qu'est-ce que la laïcité ?*, Paris : Gallimard, 2003.

REA, Andréa, « La reconnaissance et la représentation de l'Islam », *L'année sociale*, 1999, pp. 269-275.

RÉMOND, René, *Religion et Société en Europe. La sécularisation aux XIX^e et XX^e siècles 1789-2000*, Paris : Seuil, 2001 (1998).

RIGAUX, Marie-Françoise, « Les limites de la parole impie », *R. B. D. C.*, 1999/1, pp. 7-12.

RIGAUX, Marie-Françoise, « La séparation de l'Église et de l'État : une frontière difficile à tracer », *J.T.*, 2007, pp. 781-782.

SÄGESSER, Caroline et DE COOREBYTER, Vincent, « Cultes et laïcité en Belgique », *Dossiers du CRISP*, n° 51, Bruxelles : CRISP, 2000.

SÄGESSER, Caroline, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1968, Bruxelles : CRISP, 2007.

SAROGLOU, Vassilis, CHRISTIANS, Louis-Léon, BUXANT, Coralie et CASALFIORE, Stefania, *Mouvements religieux contestés. Psychologie, droit et politique de précaution*, Gent : Academia Press, 2005.

SNOECK, Marc, « Financer les communautés philosophiques ? Pourquoi ? Pour qui ? Comment ? », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 201-214.

SWAELEN, Frank, « L'aide des pouvoirs publics aux cultes et communautés philosophiques non confessionnelles », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp. 105-122.

TAYLOR, Charles, *La diversité de l'expérience religieuse aujourd'hui*, Canada : Bellarmin, 2003.

TIHON, André, « Le financement des cultes en Belgique (1780-2004) », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 191-200.

TOULMIN, Stephen, *Cosmopolis : The Hidden Agenda of Modernity*, Chicago : University of Chicago Press, 1992.

TORFS, Rik, « L'Église et l'État en Belgique », in *Conscience et Liberté*, 1986, pp. 34-43.

TORFS, Rik, « La position juridique des cultes en Belgique », *Conscience et Liberté*, n° 60, 2000, pp. 109-119.

TORFS, Rik, « Le catholicisme et la liberté de conscience », *Revue de droit canonique*, 52/1, 2002, pp. 65-80.

TORFS, Rik, « Église, État et laïcité en Belgique. Remarques introductives », in HUSSON, Jean-François (dir.), « Le financement public des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », *Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004*, Namur : éditions namuroises, 2006, pp. 15-22.

VAN PARIJS, Philippe, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable ? », *La Revue politique*, 1999/4-5, Bruxelles : CEPESS, 1999, pp 89-104.

WAGNON, Henri, « Le concordat de 1801-1827 et la Belgique indépendante » in BRAIVE, Gaston et LORY, Jacques (dir.), *L'Eglise et l'Etat à l'époque contemporaine. Mélanges Mgr Aloïs Simon*, Bruxelles : FUSL, 1975, pp. 547-563.

WILLAIME, Jean-Paul, *Sociologie des religions*, Paris : PUF, 2004.

B. Rapports officiels, programmes politiques et mémorandums

Centre démocrate humaniste, « C'est l'heure H », *Programme électoral 2007 – cdH*

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, dite Commission des sages, *Rapport. Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Bruxelles : SPF Justice, 2006, disponible en ligne, dernière consultation le 10 août 2008,

< http://www.just.fgov.be/fr_htm/information/htm_justice_a_z/cultes_doc/rapport_fr.pdf >.

Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *Mémorandum 2007*.

Conférence épiscopale – Déclaration des évêques de Belgique, Nouvelle série n° 35, pâques 2007, aperçu disponible en ligne (dernière consultation le 10 août 2008), <http://www.catho.be>.

Gouvernement fédéral, *Accord du gouvernement*, 21 décembre 2007.

Mouvement réformateur, *Le programme du Mouvement Réformateur – élections législatives 2007*.

Note du formateur, *La force des gens. Ensemble, transformons les défis en opportunité*, 22 juillet 2007.

Parti socialiste, « À vos côtés », *Programme du PS – élections législatives 2007*.

Vatican II, « Déclaration sur la liberté religieuse *Dignitatis Humanae* », disponible en ligne, (dernière consultation le 19 avril 2008),

<http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/index_fr.htm>.

C. Revues d'actualité et dossiers thématiques

ECOLO, « Harmoniser le traitement des cultes », 2004, disponible en ligne (dernière consultation le 13 mars 2008), <<http://www.ecolo.be/dossier2004.harmonisation.cultes.php>>.

PLURAL, « Cultes et laïcité dans les programmes des partis politiques pour les élections fédérales du 18 mai 2003 », Hors-Série n° 1, 2003.

POLITIQUE, REVUE DE DEBATS, « La Belgique et ses cultes. Les chemins difficiles de la laïcité plurielle », décembre 2007, sommaire disponible sur <<http://politique.eu.org>>.

PIÈCES À CONVICTIONS, revue de Commission interdiocésaine des laïcs religieux (CIL), « Le financement des cultes », n° 9/2007, disponible en ligne, dernière consultation le 20 avril 2008, <<http://www.cil.be>>.

XXI (VINGT ET UN), « Les religions mutantes », numéro 2008/3.

ESPACE DE LIBERTÉS, Magazine du Centre d'Action Laïque, disponible en ligne, dernière consultation le 2 août 2008, <<http://www.ulb.ac.be/cal/edl/magazine/magazineedl.html>>, notamment les numéros 324 (2004/10), 331 (2005/05), 334 (2005/09), 335 (2005/10), 336 (2005/11), 349 (2007/01), 351 (2007/03), 352 (2007/04), 354 (2007/06), 355 (2007/07), 359 (2007/12) et 361 (2008/02).

LA REVUE NOUVELLE, « Le retour des Dieux », 2007/6-7, ainsi que « Musulmans et musulmanes d'ici », 2007/9.

D. Presse – cartes blanches

GALAND, Pierre, « Laïcité et religion : la relativité des chiffres », Carte blanche, La Libre Belgique, 13 mars 2008.

Mgr LÉONARD, « Dieu coûte-t-il trop cher ? », Carte blanche, La Libre Belgique, 4 septembre 2006.

UYTTENDAELE, Marc, « Une religion de trop », Carte blanche, Le Soir, 10 septembre 1994.

E. Ressources en ligne

CHRISTIANS, Louis-Léon, « Doctrine belge relative à la condition juridique du fait religieux. 1830-avril 2004 ». En ligne (dernière consultation le 15 mars 2008). <<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/chaire-droitreligions/documents/LLCdoct.pdf>>

CRISP, « Vocabulaire politique », lexique de termes d'usage courant dans la vie politique et socio-économique en Belgique. En ligne (dernière consultation le 19 avril 2008). <<http://www.crisp.be/VocPol/accueil.asp>>

Sites internet (par ordre alphabétique, sans distinction) :

- CACPE – <http://www.cacpe.be>

- CAL – <http://www.cal.be>
- cdH – <http://www.lecdh.be>
- Conférence épiscopale – <http://www.catho.be>
- ECOLO – <http://www.web4.ecolo.be>
- EMB – <http://www.embnet.be>
- La Libre Belgique – <http://www.lalibre.be>
- Le Soir – <http://www.lesoir.be>
- MR – <http://www.mr.be>
- PS – <http://www.ps.be>
- SPF Justice – http://www.just.fgov.be/index_fr.htm

Annexes