

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Quel système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ?

Wattier, Stéphanie

*Published in:*  
Annales de droit de Louvain

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Wattier, S 2016, 'Quel système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ? analyse de constitutionnalité et de conventionnalité', *Annales de droit de Louvain*, numéro 1, pp. 79-89.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# **Quel système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles ?**

## **Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité**

par Stéphanie WATTIER

*Chargée d'enseignement et chercheuse post-doctorale  
à l'Université de Namur*

*Chargée de recherche honoraire du Fonds de la Recherche Scientifique –  
FNRS*

\*

La présente contribution constitue une version remaniée du texte présenté à l'occasion de la soutenance publique de la thèse de doctorat, laquelle s'est tenue le 15 décembre 2015 à la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain<sup>1</sup>. La thèse a été réalisée sous la co-promotion des Professeurs Marc Verdussen (UCL) et Louis-Léon Christians (UCL). Le Jury était, par ailleurs, composé des Professeurs Pierre-Paul Van Gehuchten (Président du Jury, Doyen de la Faculté de droit et de criminologie de l'UCL), Adriaan Overbeeke (Vrije Universiteit Amsterdam), Françoise Tulkens (Université catholique de Louvain, ancienne Vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme), Sébastien van Drooghenbroeck (Université Saint-Louis — Bruxelles) et Marco Ventura (Università degli Studi di Siena).

\*

Depuis la fin des années nonante, le débat public belge revient régulièrement sur la question du financement public des cultes, non pas tant pour le supprimer, mais davantage à propos des modalités de partage des montants entre les cultes reconnus, ainsi qu'en ce qui concerne les enjeux nouveaux que sous-tendent les rapports entre les religions et la démocratie. Aussi, l'actualité nous rappelle-t-elle sans cesse que la régulation des rapports entre les religions et la promotion d'une société démocratique recèle des questions cruciales. C'est à l'égard de ces questions — qui comportent des enjeux fondamentaux en droit constitutionnel — que la thèse tente d'apporter un éclairage nouveau.

---

<sup>1</sup> La thèse a, depuis lors, été publiée. Voy. S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, coll. Faculté de droit et de criminologie de l'UCL, Bruxelles, Bruylant, 2016, 990 p.

Afin de percevoir ces enjeux, il faut préliminairement effectuer un bref retour sur l'histoire du financement public des cultes <sup>2</sup>.

Après avoir fait successivement partie intégrante des territoires des Pays-Bas autrichiens, de la République française et du Royaume-Uni des Pays-Bas, la Belgique devint un État indépendant le 4 octobre 1830. La mention de ces trois périodes revêt une importance particulière dans la mesure où, sous chacune de ces dominations, il existait un système de financement public des cultes, ce qui influença les travaux menés par le Congrès national en 1830 et 1831 en vue de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Aussi, le 7 février 1831 fut adoptée la Constitution belge, énonçant en son article à l'époque numéroté 117 <sup>3</sup> que « 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 ».

D'emblée, il faut remarquer que le choix de consacrer un tel financement constitue un exemple de compromis. En effet, lorsque la question du financement public des cultes fut débattue au Congrès national <sup>4</sup>, ce sont, d'une part, les catholiques et, d'autre part, les libéraux qui durent trouver un terrain d'entente. Si les catholiques obtinrent qu'un rang constitutionnel soit conféré au financement des traitements et des pensions des ministres des cultes, cette prérogative fut contrebalancée par les aspirations libérales dans la mesure où il ne s'agirait aucunement de financer tous les ministres de tous les cultes, mais uniquement certains d'entre eux et, plus précisément, ceux qui seraient reconnus par le législateur.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, l'identification des cultes qui bénéficieraient d'un financement étatique était relativement aisée. En effet, le recensement de 1846 révéla que plus de 99 % de la population belge était de confession catholique. La quasi-totalité du budget de l'État destiné aux cultes revenait donc au culte catholique ; le reste des montants était attribué aux cultes minoritaires reconnus, à savoir le culte protestant, le culte israélite et le culte anglican, dont l'identification ne posait pas non plus de difficulté. En effet, ces cultes étaient déjà présents sur le territoire avant l'indépendance de l'État belge, et leur reconnaissance fut confirmée par l'adoption de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes <sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Pour davantage de développements à ce sujet, voy. la thèse de l'historienne Caroline Sagesser : C. SÄGESSER, *Le temporel des cultes dans la Belgique du XIX<sup>e</sup> siècle : législation, réglementation, jurisprudence et pratiques*, Thèse, Bruxelles, ULB, 2013.

<sup>3</sup> Il s'agit désormais de l'article 181 (depuis la coordination de la Constitution intervenue en 1994).

<sup>4</sup> Sur les travaux menés par le Congrès national en 1830-1831, voy. : E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique*, t. I-IV, Bruxelles, Société typographique belge, 1844.

<sup>5</sup> Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, *M.B.*, 9 mars 1870.

Autrement dit, durant le XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la Belgique a été un État finançant les seuls cultes catholique, protestant, israélite et anglican. Durant cette période, le financement public des cultes bénéficiait d'un ancrage historique fort et il était donc mis en œuvre sans que ne se pose de difficulté concernant les conditions concrètes d'accès à ce financement, ni s'agissant des modalités techniques du partage des montants entre les cultes reconnus.

Durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la question de la reconnaissance des cultes — et donc de leur financement public — prend une tournure nouvelle. À cet égard, il faut d'abord se souvenir que les années soixante et septante correspondent à l'arrivée massive d'immigrés, en réponse à la pénurie de main-d'œuvre alors vécue par la Belgique. La majeure partie des travailleurs immigrés provenaient du Nord de l'Afrique — essentiellement du Maroc <sup>6</sup> — et du bassin méditerranéen et donc principalement de la Turquie, de la Grèce, de l'Espagne, et de l'Italie. À la différence des travailleurs italiens et espagnols qui pouvaient bénéficier des offices et des services des ministres du culte catholique dans la mesure où la plupart d'entre eux en étaient des adhérents, les travailleurs immigrés du Maroc, de la Turquie et de la Grèce ne jouissaient pas de cette possibilité. Étant majoritairement musulmans et orthodoxes, ils pratiquaient des religions qui n'étaient pas reconnues par le législateur belge et qui ne bénéficiaient donc pas de ministres, ni de lieux de culte financés par l'État.

Convaincu que la reconnaissance de leur culte pourrait permettre à de nombreuses personnes de confession musulmane et orthodoxe ayant immigré en Belgique pour y travailler de se sentir mieux intégrées, le législateur reconnut le culte islamique par la loi du 19 juillet 1974 <sup>7</sup> et le culte orthodoxe par la loi du 17 avril 1985 <sup>8</sup>.

Si les années septante et quatre-vingt furent résolument marquées par ces deux nouvelles reconnaissances, les années nonante amenèrent également une

---

<sup>6</sup> À ce sujet, voy. notamment : H. BOUSETTA et M. MARTINIELLO, « L'immigration marocaine en Belgique : du travailleur immigré au citoyen transnational », in B. KHADER et C. ROOSENS (dir.), *Belges et Arabes. Voisins distants, partenaires nécessaires*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2004, pp. 67-81.

<sup>7</sup> Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *M.B.*, 23 août 1974. Sans s'étendre davantage sur ce point dans le cadre de la présente contribution, l'on précisera toutefois qu'il fallut attendre plus de vingt ans pour que le financement du culte islamique soit mis en œuvre, alors que sa reconnaissance aurait dû d'emblée entraîner ce financement. Cette lenteur fut essentiellement due au manque de structuration du culte islamique et, dès lors, à la difficulté d'identifier son organe représentatif. À ce sujet, voy. notamment : U. MANÇO et M. RENAERTS, « Lente institutionnalisation de l'islam et pertinence d'inégalités face aux autres cultes reconnus », in U. MANÇO (dir.), *Voix et voies musulmanes de Belgique*, Bruxelles, Publications des FUSL, 2007, pp. 83 et s. ; F. DASSETTO, « Islam belge au-delà de sa quête d'une instance morale et représentative », *Cismoc Papers on line*, mars 2012, pp. 5 et s.

<sup>8</sup> Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *M.B.*, 11 mai 1985.

importante nouveauté dans le paysage convictionnel de la Belgique. En 1993, la Constitution belge fut révisée afin que soit inséré un second paragraphe dans l'article 117 de la Constitution — désormais numéroté 181 —, lequel permet, depuis lors, le financement public des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi. Actuellement, une seule organisation — dénommée la « laïcité organisée »<sup>9</sup> — bénéficie de cette possibilité de financement et ce, depuis sa reconnaissance intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi du 21 juin 2002<sup>10</sup>.

Le panorama général ainsi brossé, couplé à l'analyse des principes constitutionnels et conventionnels entourant le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles, a permis l'identification, dans la première partie de la thèse, des deux problématiques subséquemment analysées dans les deuxième et troisième parties de l'étude. Ces deux problématiques se résument en un problème central, lié au *défait de formalisme* du système de financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles tel qu'il existe actuellement en Belgique.

La première problématique envisagée est celle liée à l'absence de critères et de procédure formellement inscrits dans un instrument juridique pour conditionner la reconnaissance, et donc le financement public, des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles.

Cette absence de formalisme ne posait pas de difficulté au XIX<sup>e</sup> et durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>11</sup> vu l'ancrage historique des quatre cultes qui bénéficiaient à l'époque de la reconnaissance et du financement public.

Au début des années nonante, sous l'impulsion de la reconnaissance du culte islamique et du culte orthodoxe mais également de l'ouverture du financement aux organisations philosophiques non confessionnelles, la question de savoir sur la base de quels *critères* ce financement étatique pourrait être obtenu par d'autres cultes potentiellement demandeurs est devenue de plus en plus pressante. À par-

<sup>9</sup> À cet égard, il importe de ne pas perdre de vue qu'en Belgique la « laïcité » n'est donc aucunement un principe de droit constitutionnel — comme c'est le cas en France dont l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution dispose qu'elle est « une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » — mais désigne seulement une communauté, reconnue et organisée par la loi, s'adressant à ceux qui ne veulent pas établir, dans leur conception de la vie, de lien privilégié avec une divinité.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Sur la mise en œuvre de ce financement et sur les demandes de reconnaissance infructueuses introduites à l'époque, voy. tout de même : A. OVERBEEKE, *De overheid en de grondrechtspitatie van godsdienstige en levensbeschouwelijke gemeenschappen. De bescherming van corporatieve vrijheid van godsdienst in de Belgische grondwet, getoetst aan de internationale verdragen*, Thèse, Universiteit van Antwerpen, 2005.

tir de cette époque, le ministre de la Justice — qui dispose de la compétence touchant aux cultes et aux organisations philosophiques non confessionnelles — a donc été régulièrement interpellé par des parlementaires afin qu'il identifie les critères sur la base desquels la reconnaissance peut être obtenue.

Ces critères, qui ont été énoncés à plusieurs reprises par le ministre dans des réponses à des questions parlementaires, sont les suivants <sup>12</sup> : premièrement, il faut que le culte regroupe un nombre relativement élevé d'adhérents, à savoir plusieurs dizaines de milliers. Deuxièmement, le culte doit être structuré de manière à disposer d'un organe capable de le représenter valablement dans ses rapports avec l'autorité étatique. Troisièmement, le culte doit être établi dans le pays depuis une assez longue période. Quatrièmement, il faut que le culte présente un certain intérêt social. Cinquièmement, le culte ne peut avoir aucune activité contraire à l'ordre public.

Ces cinq critères ont toujours été formulés par le ministre de la Justice dans des réponses à des questions parlementaires. Ils n'ont, par contre, jamais été formalisés dans un instrument juridique quelconque et sont, dès lors, dépourvus de force juridique contraignante.

Afin de tenter de combler ce vide juridique, la seconde partie de la thèse est consacrée à une analyse de la constitutionnalité et de la conventionnalité des cinq critères énoncés par le ministre afin d'évaluer s'il est juridiquement admissible que ces critères se retrouvent un jour inscrits dans la loi, voire dans la Constitution, en vue de conditionner l'octroi du financement étatique.

Cette analyse de constitutionnalité et de conventionnalité est menée au départ du constat de la multiplication des niveaux de pouvoir, de la diversification des acteurs et des sources juridiques, ainsi que de l'affaiblissement de la souveraineté de l'État. Cette triple évolution a induit le passage d'une logique pyramidale kelsénienne vers un modèle « en réseau » <sup>13</sup>, dont il découle la montée en puissance du rôle du juge, devenu le régulateur du réseau ainsi formé. En ce sens, l'analyse est centrée sur la jurisprudence de la Cour consti-

---

<sup>12</sup> Sur ces réponses du ministre de la Justice aux questions des parlementaires, voy. notamment : question n° 631 d'Alfons Borginon du 4 juillet 1997 sur les critères de reconnaissance légale d'un culte, *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, p. 12970 ; question n° 130 de Stijn Bex du 8 janvier 2004, *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 20, p. 2843 ; question orale n° 3-999 de Clothilde Nyssen au ministre de la Justice sur les reconnaissances des cultes du 6 février 2006, *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2005-2006.

<sup>13</sup> F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des FUSL, 2002, pp. 43-51. En ce sens, voy. également : B. BARAUD, *Repenser la pyramide des normes à l'ère des réseaux. Pour une conception pragmatique du droit*, Paris, L'Harmattan, 2012.

tutionnelle et du Conseil d'État belges — ainsi que sur la « légisprudence »<sup>14</sup> de ce dernier —, mais également sur la jurisprudence européenne et internationale des droits de l'homme, afin d'évaluer la validité des critères identifiés par le ministre de la Justice.

De cette analyse, il ressort les premiers indices de constitutionnalité et de conventionnalité des critères énoncés par le ministre. Il faut néanmoins apporter une réserve à cette affirmation, dans la mesure où, pour être considérés comme admissibles en termes de constitutionnalité et de conventionnalité, ces critères devront être précisés, définis et circonscrits. L'on songe spécialement au critère de l'intérêt social, qui mériterait non seulement d'être défini, mais également d'être distingué de la justification liée à l'intérêt social des cultes en tant que fondement du financement public des cultes depuis 1831. L'on pense aussi au critère du nombre d'adhérents, dont la hauteur et le mode de comptage devraient être clarifiés, ainsi qu'à la durée d'existence pour laquelle des indications chiffrées devraient être fournies.

L'on a donc proposé que les critères de reconnaissance soient désormais inscrits dans la Constitution et que leur portée et leur définition exactes soient, quant à elles, détaillées dans une loi. Une telle consécration formelle permettrait de rendre le système de reconnaissance des cultes plus égalitaire, plus transparent et plus objectif. Elle permettrait aussi d'accroître la sécurité juridique et de concilier le bon emploi des fonds publics avec le respect des libertés fondamentales<sup>15</sup>.

À côté de l'analyse des critères de la pratique administrative du ministre de la Justice, la thèse se concentre sur la possibilité de consacrer un « sixième » critère pour conditionner l'obtention du financement public par les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles. Ce critère — qui existe déjà à l'égard d'un certain nombre de destinataires d'un financement public, tels notamment les partis politiques<sup>16</sup>, certains acteurs culturels<sup>17</sup>, l'enseigne-

<sup>14</sup> Le terme de « légisprudence » est suggéré par Laurence Vancrayebeck pour « désigner les avis rendus par la section de législation du Conseil d'État dans le cadre du contrôle préventif qu'elle exerce lors de l'élaboration des textes normatifs », et ce afin d'opérer une distinction avec la « jurisprudence » qui « désigne les arrêts rendus par le Conseil d'État en tant que juge administratif » (L. VANCRAYEBECK, « La légisprudence de la section de législation du Conseil d'État », in I. HACHEZ, Y. CARTUYVELS, H. DUMONT, P. GÉRARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, vol. II, Bruxelles, Anthemis, 2012, p. 269.

<sup>15</sup> Dans le même sens, voy. : S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 181 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, pp. 287-291.

<sup>16</sup> Loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des chambres fédérales, ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques, *M.B.*, 20 juillet 1989, art. 15<sup>ter</sup>.

<sup>17</sup> Voy. entre autres : loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques, *M.B.*, 16 octobre 1973, art. 3 ; décret-cadre de la Communauté française du 10 avril 2003 relatif à la reconnaissance et au subventionnement du secteur professionnel des Arts de la scène, *M.B.*, 19 mai 2003, art. 2-3.

ment libre subventionné<sup>18</sup> ou encore les communautés religieuses locales en Région flamande<sup>19</sup> — est celui de la *sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques*. Toutefois, il n'a jamais été étudié en tant que critère pouvant potentiellement conditionner la reconnaissance des cultes par le législateur fédéral et donc, conditionner leur financement public. L'originalité de la thèse tient donc, sur ce point, en l'étude transversale d'un critère dont le respect est de plus en plus criant dans un contexte d'horizontalisation des droits de l'homme, ainsi qu'au regard des obligations positives et des obligations de droit international des droits de l'homme s'imposant désormais aux États, pour en envisager l'application aux cultes et aux organisations non confessionnelles comme nouveau critère qui conditionnerait leur financement.

Ayant proposé plusieurs solutions de « neutralisation » du potentiel « conflit »<sup>20</sup> pouvant apparaître entre l'exigence du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques et le principe de l'autonomie des cultes, l'on a constaté que le droit des cultes n'était finalement que l'un des domaines dans lesquels un instrument de lutte contre le financement acteurs liberticides fait encore actuellement défaut en droit constitutionnel. Dans la foulée des travaux initiés par plusieurs auteurs<sup>21</sup>, l'on a donc développé l'idée d'inscrire, dans la Constitution elle-même, une « clause transversale » qui priverait de son financement tout destinataire qui serait condamné pour le non-respect des droits de l'homme et les principes démocratiques, tels que notamment énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme et par la Constitution.

Il reste que les difficultés liées au défaut de formalisme du régime des cultes ne se limitent pas aux critères d'obtention du financement. En effet, une seconde problématique — qui fait l'objet du troisième titre de la thèse —

<sup>18</sup> Voy. notamment : décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, et organisant les structures propres à les atteindre, *M.B.*, 23 septembre 1997, art. 8, 9 et 10 ; décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études, *M.B.*, 18 décembre 2013.

<sup>19</sup> Arrêté du gouvernement flamand du 30 septembre 2005 établissant les critères d'agrément des communautés églises et religieuses locales des cultes reconnus, *M.B.*, 16 décembre 2005, art. 2, §§ 2, 11 et 12.

<sup>20</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, obs. sous Cass. (1<sup>re</sup> ch.), 20 octobre 1994, in O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, Larcier, 1999, p. 213.

<sup>21</sup> Voy. : H. DUMONT, P. MANDOUX, A. STROWEL et F. TULKENS (dir.), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000. Dans cet ouvrage, voy. spéc. : H. DUMONT et F. TULKENS, « Les activités liberticides et le droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? ...*, *op. cit.*, p. 313 ; F. OST, « Conclusions. Quelle liberté pour les groupements liberticides ? Six questions pour un débat », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? ...*, *op. cit.*, p. 486. Voy. aussi : M.-F. RIGAUX, « Les limites de la parole impie », *R.B.D.C.*, 1999, p. 10 ; H. DUMONT, « Le "pluralisme à la belge" : un modèle à revoir », *R.B.D.C.*, 1999, p. 23.

doit être pointée. Elle concerne l'absence de règle ou de méthode formelle de *répartition du financement public* entre les différents cultes reconnus. Actuellement, la division des montants est encore effectuée suivant une pratique héritée du XIX<sup>e</sup> siècle — qui n'est donc inscrite dans aucun instrument juridique formel quelconque —, et qui implique que le financement continue à être majoritairement rétrocédé au culte catholique. En effet, le montant attribué au culte catholique dépend du nombre d'*habitants* dans chaque commune belge, alors que pour les cinq autres cultes reconnus, c'est le nombre de *croyants* qui est pris en considération.

S'il était évident en 1831, où plus de 99 % de la population étaient d'obédience catholique, que la quasi-totalité du financement soit attribuée au culte catholique, il est aujourd'hui difficilement défendable qu'un tel régime soit maintenu. En effet, de récents chiffres publiés par une équipe de sociologues de la KU Leuven<sup>22</sup> montrent notamment que seul un Belge sur deux serait catholique et qu'un tiers de la population serait « sans confession »<sup>23</sup>.

Afin de pallier le défaut de formalisme du régime belge de répartition du financement public des cultes, il a, à plusieurs reprises, été suggéré par la doctrine de s'inspirer des systèmes espagnol et italien<sup>24</sup>. À cet égard, il faut constater combien le système de financement prévalant en Espagne et en Italie peut sembler séduisant en termes de démocratie, voire en termes de démocratie directe. En effet, dans ces deux pays, c'est le contribuable qui, par le biais de sa fiche d'imposition fiscale, décide de l'identité de la confession qu'il souhaite voir financée au moyen de fonds publics.

Il reste qu'il faut constater que ces suggestions d'emprunt ou d'inspiration des systèmes espagnol et italien sont précisément demeurées des « suggestions » puisque la validité juridique de l'adoption d'un système qui en serait inspiré n'a jamais été questionnée. La troisième partie de la thèse tente donc de combler ce manque en mettant en place un exercice de droit comparé

<sup>22</sup> Sur ces chiffres, voy. : L. VOYÉ, K. DOBBELAERE et J. BILLIET, « Une Église marginalisée ? », in L. VOYÉ, K. ABTS et K. DOBBELAERE (dir.), *Autres temps, autres mœurs : travail, famille, éthique, religion et politique : la vision des Belges*, Bruxelles, Racine, 2012, pp. 145-172, spéc. p. 147.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Semblable suggestion a également été formulée par plusieurs parlementaires depuis la fin des années nonante. À cet égard, voy. notamment mais non exhaustivement : proposition de loi du 6 novembre 1998 visant à instaurer le système de l'impôt philosophiquement dédié, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1998-1999, n° 1-1140/1 ; proposition de loi du 18 avril 2001 visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n° 2-720/1 ; proposition de loi du 14 décembre 2010 instaurant un financement fédéral par enveloppes pour les ministres des cultes reconnus et les conseillers laïques représentant la philosophie non confessionnelle, ainsi qu'une indication à caractère contraignant pour le contribuable, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2010-2011, n° 5-607/1.

avec le système de financement public tel qu'il existe en Espagne — appelé « assignation fiscale » (*asignación tributaria*)<sup>25</sup> — et le système appliqué en Italie, dénommé, quant à lui « huit pour mille » (*otto per mille*)<sup>26</sup>. Plus précisément, par l'utilisation de la méthode de droit comparé dite des « transplants juridiques »<sup>27</sup>, la thèse montre que le système italien est, en fait, une forme inspirée et améliorée du système espagnol. La thèse propose alors que la Belgique s'en inspire à son tour, en étudiant l'admissibilité de l'adoption d'un tel système au regard du droit constitutionnel et conventionnel.

L'étude des systèmes espagnol et italien est particulièrement éclairante pour la Belgique dans la mesure où, au départ, l'Espagne et l'Italie finançaient l'Église catholique au moyen d'une dotation budgétaire globale. Puis, en l'espace de quelques années, ces deux pays sont parvenus à modifier fondamentalement leur régime de répartition du financement afin de le rendre plus démocratique, plus transparent et davantage respectueux des réalités religieuses et sociétales.

Même si les systèmes espagnol et italien restent perfectibles, leur expérience démontre la possibilité pour des États initialement largement dominés par un culte — et en l'occurrence le culte catholique — de parvenir à une transformation de leur système de répartition du financement public des cultes.

À l'égard de la Belgique, la thèse analyse l'admissibilité d'un système comparable à celui de l'assignation fiscale par rapport à quatre points essentiels.

Premièrement, est étudiée la possibilité d'adopter un tel système par rapport à la répartition des compétences telle qu'elle prévaut en Belgique et dès lors, d'un côté, par rapport à l'autonomie fiscale dont disposent désormais les régions et, d'un autre côté, par rapport à la régionalisation de la gestion du temporel des cultes intervenue en 2001<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Sur l'assignation fiscale espagnole, voy. notamment mais non exhaustivement : C. CORRAL SALVADOR (dir.), *La asignación tributaria para fines religiosos*, Madrid, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 1989 ; I. MARTÍN DÉGANO, « Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España », *Revista catalana de dret públic*, 2006, pp. 113-147 ; F. GIMÉNEZ BARRIOCANAL, « Financiación eclesial : situación actual y perspectivas de futuro », *Ius canonicum*, 2008, pp. 25-68 ; S. MESEGUER VELASCO, « La financiación de las confesiones religiosas », in M. A. JUSDADO RUIZ-CAPILLAS (dir.), *Derecho canónico del Estado*, Madrid, Colex, 2012, pp. 241-259.

<sup>26</sup> Voy. notamment mais non exhaustivement : M. VENTURA, *Religion and Law in Italy*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 92 et s., pp. 187 et s. ; E. VITALI et A. G. CHIZZONITI, *Manual breve. Diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè Editore, 2010, pp. 113-114 ; M. RIVELLA, « Financiación de la Iglesia. El modelo italiano », in *El sostenimiento económico de la Iglesia católica en España. Nuevo modelo*, Pamplona, Ed. Universidad de Navarra, 2008, pp. 77-86.

<sup>27</sup> Sur cette méthode, voy. notamment : A. WATSON, *Legal Transplants : An Approach to Comparative Law*, Edinburg, Scottish Academic Press, 1974, p. 21 ; H. SPECTOR, « Constitutional transplants and the mutation effect », *Chicago-Kent Law Review*, 2008, p. 129 ; M.-C. PONTTHOREAU, *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010, pp. 144-147.

<sup>28</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, *M.B.*, 3 août 2001, art. 4.

Deuxièmement, est analysée la conformité du système de l'assignation fiscale aux droits fondamentaux et, spécialement, au droit de « ne pas croire » et de « ne pas révéler ses croyances » — également qualifié de liberté « négative » de religion —, tel que consacré par l'article 20 de la Constitution depuis 1831 <sup>29</sup>.

Troisièmement, est envisagé si le système de l'assignation fiscale « à l'espagnole » ou « à l'italienne » est conciliable avec le rôle des organes représentatifs tel qu'il est actuellement appréhendé. En l'état actuel du droit belge, l'organe représentatif est principalement compétent pour nommer les ministres des cultes et les délégués des organisations philosophiques non confessionnelles, pour introduire les demandes de reconnaissance des communautés locales auprès des régions et auprès du ministre de la Justice pour la laïcité organisée, pour nommer les professeurs de religion et organiser l'inspection de leurs cours, ainsi que pour approuver les budgets et les comptes des établissements publics des communautés locales <sup>30</sup>. Si la Belgique décidait d'opter pour le système de l'assignation fiscale, les organes représentatifs devraient se trouver davantage responsabilisés et contrôlés car c'est vraisemblablement à eux que serait confié le rôle de répartir les montants issus des choix exprimés par les contribuables, à l'instar de ce que prévoit le droit espagnol et le droit italien.

Enfin, quatrièmement, est analysée la conformité de l'assignation fiscale à l'article 181 de la Constitution, qui consacre le financement public des traitements et pensions des ministres des cultes reconnus par la loi et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues par la loi.

Au terme de cette analyse, l'on constate qu'un système semblable à celui de l'Espagne ou de l'Italie pourrait être valablement adopté en droit belge, moyennant une série d'adaptations parmi lesquelles il faut principalement pointer la nécessité de mettre en place des garanties nécessaires à la protection du droit au respect de la vie privée du contribuable, de refondre le rôle, les compétences et le contrôle des organes représentatifs des cultes reconnus, et de réviser l'article 181 de la Constitution.

La stabilité dont a, jusqu'à présent, bénéficié le système belge de financement public des cultes induit qu'une mise à l'agenda politique de la réforme de ce financement sera certainement appréhendée par certains comme « l'ouverture de la boîte de Pandore ». Il suffit de jeter un œil à la situation de nos voisins luxembourgeois pour s'en convaincre. En effet, début 2015, le

<sup>29</sup> L'article 20 de la Constitution énonce 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 ».

<sup>30</sup> L.-L. CHRISTIANS, M. MAGITS, C. SÄGESSER et L. DE FLEURQUIN, *La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles*, rapport du Groupe de travail interuniversitaire à la demande du ministre de la Justice S. DE CLERCK, 2011, pp. 65-66.

Grand-Duché de Luxembourg <sup>31</sup> a opté pour une réforme fondamentale de son régime des cultes. Il a supprimé le financement public direct — qui était très semblable à celui existant en Belgique <sup>32</sup> — pour le remplacer par une enveloppe globale annuelle qui sera reçue par chaque culte reconnu et divisée en son sein.

En tout état de cause et malgré les craintes liées à l'ouverture d'un débat concernant une éventuelle réforme du système de financement public des cultes en Belgique, un État ne saurait se contenter des circonstances passées pour justifier le maintien et le bien-fondé de son régime de reconnaissance et de financement des cultes. Il doit, au contraire, tenir compte des développements historiques récents et de l'évolution des croyances dans la société. Ceci transparaît notamment à travers l'arrêt *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 8 avril 2014 <sup>33</sup>. En ce qui concerne la Belgique, il s'agirait de tenir compte du passage d'une population quasi exclusivement composée de catholiques vers une société multiconfessionnelle et pluraliste pour adapter son régime de reconnaissance et de financement.

Par ailleurs, et plus fondamentalement encore, au nom du respect des exigences constitutionnelles et conventionnelles s'imposant à la Belgique, la reconfiguration du système de reconnaissance et de financement public des cultes risque de devenir de plus en plus pressante pour l'État belge.

---

<sup>31</sup> Sur le droit des cultes luxembourgeois, voy. notamment : A. PAULY, *Les cultes au Luxembourg. Un régime concordataire*, Luxembourg, Forum, 1989 ; A. PAULY, « Églises et État au Luxembourg », in G. ROBBERS (dir.), *État et Églises dans l'Union européenne*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 323-341 ; A. PAULY et P. KINSCH, « Entités religieuses comme personnes juridiques — Luxembourg », in L. FRIEDNER (dir.), *Churches and Other Religious Organisations as Legal Persons*, Proceedings of the 17<sup>th</sup> Meeting of the European Consortium for Church and State Research, Höör, 17-20 November 2005, Peeters Publishers, 2007, pp. 163-170.

<sup>32</sup> L'article 106 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg met, comme l'article 181 de la Constitution belge, le financement des traitements et des pensions des ministres des cultes à la charge de l'État.

<sup>33</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie* du 8 avril 2014, § 101.