

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La Cour de Strasbourg remet en cause tout le système belge de reconnaissance des cultes

Wattier, Stephanie

Published in:
Revue trimestrielle des droits de l'homme

Publication date:
2023

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):
Wattier, S 2023, 'La Cour de Strasbourg remet en cause tout le système belge de reconnaissance des cultes: obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique, 5 avril 2022', *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, pp. 265.

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.

La Cour de Strasbourg remet en cause tout le système belge de reconnaissance des cultes

(obs. sous Cour eur. dr. h.,
arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah
d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022)

PAR

Stéphanie WATTIER

*Professeure à l'Université de Namur
Directrice adjointe du Centre Vulnérabilités et Sociétés*

Résumé

Saisie afin de se prononcer sur une ordonnance qui impacte le régime fiscal des communautés religieuses non reconnues en Région bruxelloise, la Cour européenne des droits de l'homme a été amenée, en cascade, à remettre en cause tout le système de reconnaissance des cultes tel qu'il existe actuellement en Belgique.

Abstract

The European Court of Human Rights was asked to rule on an ordinance that affects the tax regime of non-recognized religious communities in the Brussels Region. This led the Court to question the entire system of recognition of religions as it currently exists in Belgium.

Introduction

Le 23 novembre 2017, le législateur bruxellois a adopté une nouvelle ordonnance «effectuant les adaptations législatives en vue de la reprise du service du

précompte immobilier par la Région de Bruxelles-Capitale»¹ qui, même si son intitulé n'en dit mot, impacte le régime des cultes. Depuis la cinquième réforme de l'État belge², le précompte immobilier est devenu un impôt régional, qui doit être payé chaque année sur les biens immobiliers. Cet impôt est équivalent à un pourcentage du revenu cadastral indexé, lequel dépend lui-même de la situation du bien. Avant l'adoption de la nouvelle ordonnance, le revenu cadastral des immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte était exonéré du précompte immobilier, que ce culte soit reconnu ou non. Désormais, l'article 12 de l'ordonnance du 23 novembre 2017 prévoit que cette exonération ne sera plus valable qu'à l'égard des cultes *reconnus*.

Cette ordonnance avait été contestée auprès de la Cour constitutionnelle de Belgique par neuf Congrégations chrétiennes des Témoins de Jéhovah³ qui, en tant que communautés se rattachant à un culte non reconnu, ne bénéficieraient désormais plus de l'exonération du précompte immobilier et y voyaient une violation du principe d'égalité et de non-discrimination ainsi que de la liberté de culte⁴. La Cour avait donné tort aux congrégations requérantes, estimant que le critère de la reconnaissance du culte est «objectif»⁵ et «pertinent»⁶ pour répondre au but légitime que constitue la lutte contre la fraude fiscale. En ce qui concerne le critère de proportionnalité, la Cour avait estimé que les parties requérantes ne démontraient pas en quoi la mesure serait «disproportionné[e] par rapport aux ressources des cultes non reconnus et menacerait leur péren-

¹ *M.B.*, 8 décembre 2017.

² À cette occasion, l'article 5, 5°, de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions a modifié l'article 3 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions pour y insérer le précompte immobilier comme impôt régional. À ce sujet, voy. A. LACHAPPELLE et St. WATTIER, «L'influence du droit constitutionnel sur le droit fiscal», *Ann. dr.*, 2016, pp. 387-449.

³ Plus précisément, les congrégations requérantes étaient les suivantes: l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah de Forest», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Uccle», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Ixelles», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah de Molenbeek Ouest», l'A.S.B.L. «Les Témoins de Jéhovah de la Congrégation de Koekelberg», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah de Saint Josse», l'A.S.B.L. «Congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Auderghem» et l'A.S.B.L. «Les Témoins de Jéhovah de la Congrégation de Woluwe-Saint-Pierre-Tomberg» (voy. Cour const., arrêt n° 178/2019, 14 novembre 2019).

⁴ À propos de cet arrêt de la Cour constitutionnelle, voy. St. WATTIER et R. MERTENS, «Les cultes non reconnus désormais discriminés en Région de Bruxelles-Capitale», *J.T.*, 2020, pp. 121-124.

⁵ Cour const., n° 178/2019, préc., B.8.

⁶ *Ibid.*, B.9.

nité ou entraverait sérieusement leur organisation interne, leur fonctionnement et leurs activités religieuses»⁷.

En conséquence, les neuf Congrégations chrétiennes des Témoins de Jéhovah ont décidé d'introduire un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est prononcée par un arrêt du 5 avril 2022 dont il est question dans le présent article. Avant d'analyser cet arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*⁸ (VI) et pour comprendre dans quelle mesure il pourrait impacter tout le régime belge de reconnaissance des cultes, il convient d'abord de revenir brièvement sur la distinction entre financement public direct et indirect des cultes tel qu'il existe au sein de bon nombre d'États du Conseil de l'Europe (I) ainsi que sur les grandes lignes de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de financement public des cultes (II). Ensuite, s'agissant spécifiquement de la Belgique, il faut rappeler la place centrale qu'occupe la reconnaissance dans le régime des cultes (III), et que six cultes et une organisation philosophique non confessionnelle sont actuellement reconnus (IV), et ce, malgré le (quasi) néant juridique qui existe s'agissant des critères et de la procédure de reconnaissance (V).

I. Le financement public direct et indirect des cultes en Europe

L'analyse des législations nationales d'Europe consacrant un financement public des cultes montre qu'il convient de distinguer deux manières, dans le chef des États, de financer les cultes : il y a, d'une part, le « financement direct » et, d'autre part, le « financement indirect »⁹.

Le financement direct prend typiquement la forme de traitements et pensions versés aux ministres des cultes, comme c'est le cas en Belgique sur la base de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution. En effet, l'État paie *directement* les

⁷ *Ibid.*, B.11.2. À ce sujet, voy. également *infra*, point V.

⁸ À propos de cet arrêt, voy. aussi S. VAN DROOGHENBROECK et B. GARCIA DA SILVA, «La reconnaissance des cultes : une copie constitutionnelle (de plus) à revoir», *J.T.*, 2022, pp. 681-687.

⁹ Voy. notamment N. DOE, *Law and Religion in Europe: A Comparative Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 175 ; J. MARTÍNEZ-TORRÓN et W.C. DURHAM Jr, «Religion and the Secular State», in K. B. Brown et D. V. Snyder (dir.), *General Reports of the XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law/Rapports Généraux du XVIII^e Congrès de L'Académie Internationale de Droit Comparé*, Springer, Londres, 2012, p. 17. Ce constat de distinction entre financement direct et financement indirect est également effectué par la Commission de Venise dans ses *Lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions*, adoptées lors de sa 59^e session plénière, Venise, 18 et 19 juin 2004, p. 15.

traitements et les pensions des ministres des cultes reconnus. Le financement indirect, quant à lui, peut consister en une exonération fiscale, une subvention, un système de donations fiscalement déductibles, etc., à l'égard des cultes. Dans ce cas de figure, ce n'est pas l'État qui finance directement les cultes mais ces avantages reviennent *indirectement* à une forme d'obtention d'avantages financiers dans le chef des cultes concernés. À cet égard, il est intéressant de remarquer que même les pays à forte tradition anticléricale – comme la France par exemple – connaissent, dans les faits, un système de financement indirect des cultes. Norman Doe n'hésite d'ailleurs pas à affirmer que « d'une manière ou d'une autre, tous les États d'Europe financent, directement ou indirectement, les religions »¹⁰.

Le système d'exonération prévu par l'ordonnance bruxelloise litigieuse relève donc du financement *indirect* des cultes. Néanmoins, en faisant dépendre l'obtention de l'exonération fiscale du statut de culte reconnu, le litige concerne également le financement direct des cultes et, partant, la condamnation de la Cour de Strasbourg remet – comme on le verra – en question tout le système de reconnaissance des cultes tel qu'il prévaut actuellement en Belgique.

II. La jurisprudence strasbourgeoise concernant le financement public des cultes

En condamnant la Belgique – comme on le verra dans les pages qui suivent –, l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique* figure désormais résolument au rang des affaires importantes rendues par la Cour européenne des droits de l'homme en matière de financement public des cultes, spécialement lorsque les articles 9 et 14 de la Convention sont en cause. En effet, jusqu'alors¹¹, la plupart des décisions et arrêts rendus avaient amené la Cour à conclure à la non-violation de la liberté de religion et du principe d'égalité et de non-discrimination.

Ainsi, par sa décision *Alujer Fernández et Caballero García c. Espagne* du 14 juin 2001, la Cour avait estimé que « la conclusion d'accords entre un État et une Église donnée prévoyant un statut fiscal spécifique en sa faveur ne s'oppose

¹⁰ « One way or another, all the States of Europe fund religion directly or indirectly » (N. DOE, *op. cit.*, p. 175).

¹¹ Sur la jurisprudence en la matière jusqu'en 2016, voy. notamment G. GONZALEZ, « Le financement des cultes et la Convention européenne des droits de l'homme », in Fr. Messner (dir.), « Le financement public des cultes dans une société sécularisée », *Revue du droit des religions*, 1/2016, pp. 9-21.

pas, en principe, aux exigences découlant des articles 9 et 14 de la Convention dès lors que la différence de traitement s'appuie sur une justification objective et raisonnable et qu'il est possible de conclure des accords similaires avec d'autres Églises qui en exprimeraient le souhait»¹². Ce faisant, la Cour avait validé le régime de financement public particulier dont jouit l'Église catholique en Espagne par rapport aux autres cultes¹³. Par sa décision *Spampinato c. Italie* du 29 mars 2007, la Cour avait estimé que le fait pour les contribuables italiens de devoir mentionner, dans leur déclaration fiscale, à quelle confession ils souhaitent allouer le montant de l'impôt dit du « huit pour mille » (*otto per mille*) ne viole pas les articles 9 et 14 de la Convention. Pour rappel, seules l'Église catholique et les confessions ayant signé un « accord » (*intesa*) avec l'État italien peuvent bénéficier de ce système de financement public¹⁴. Dans le même sens, à l'occasion de son arrêt *Wasmuth c. Allemagne* du 17 février 2011, la Cour avait jugé que « l'obligation faite au requérant de donner l'information requise sur la carte d'imposition ne constitue pas, dans les circonstances de l'espèce, une ingérence disproportionnée »¹⁵. En l'occurrence, le requérant se plaignait de ce que sa fiche d'imposition sur le revenu indiquait, par la mention « – », sa non-appartenance à l'une des sociétés religieuses habilitées à prélever un impôt culturel¹⁶. Enfin, dans sa décision *Ásatrúarfélagið c. Islande* du 18 septembre 2012, la Cour avait estimé que le système islandais, qui finance exclusivement l'Église d'État – à savoir l'Église évangélique luthérienne –, ne saurait être considéré comme contraire à l'article 9, lu seul ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention.

¹² Cour eur. dr. h., décision *Alujer Fernández et Caballero García c. Espagne*, 14 juin 2001.

¹³ À ce sujet, voy. notamment J. R. GONZALEZ ARMENDIA, *La autofinanciación de la Iglesia en el Acuerdo sobre asuntos económicos*, Universidad Pontificia, Salamanca, 1988; S. MESEGUER VELASCO, *El sistema de financiación de la Iglesia Católica a través de las exenciones fiscales*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000; J. M. CONTRERAS MAZARÍO, « La financiación 'directa' de las minorías religiosas en España », *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2009, n° 20, pp. 1-41.

¹⁴ À ce sujet, voy. notamment E. VITALI et A. G. CHIZZONITI, *Manual breve. Dirritto ecclesiastico*, Giuffrè Editore, Milan, 2010, pp. 113-114; M. VENTURA, *Religion and Law in Italy*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2013, pp. 93 et s.

¹⁵ Cour eur. dr. h., arrêt *Wasmuth c. Allemagne*, 17 février 2011, § 61. Par contraste, en matière non pas de financement public des cultes mais de renseignements sur les cartes d'identité, la Cour a jugé dans l'affaire *Sinan Işık c. Turquie* du 2 février 2010 que le fait de devoir renseigner son orientation religieuse sur sa carte d'identité violait les articles 9 et 14 de la Convention.

¹⁶ À ce sujet, voy., entre autres, G. ROBBERS, « États et Églises en République fédérale d'Allemagne », in G. Robbers, *État et Églises dans l'Union européenne*, Nomos, Baden-Baden, 2008, pp. 80-98.

Dans toutes ces affaires, la Cour a souligné qu'une large marge d'appréciation est laissée aux États en matière de financement des cultes vu l'absence de consensus européen. Elle a, en outre, affirmé que si le financement public des cultes peut constituer une ingérence dans la liberté de religion, pareille ingérence n'est admise que dans la mesure où elle n'est pas disproportionnée. Comme on le verra dans les pages qui suivent, c'est précisément sur le plan de la proportionnalité que le régime belge des cultes est remis en cause par l'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*.

III. La reconnaissance des cultes : « pierre angulaire » de tout le régime des cultes en Belgique

En Belgique, la distinction entre les cultes « reconnus » et les cultes « non reconnus » constitue la « pierre angulaire »¹⁷, le « nucleus »¹⁸ de tout le régime des cultes. En effet, afin de percevoir un financement public ainsi qu'un certain nombre d'autres avantages, les cultes doivent avoir été reconnus par le biais d'une loi, et ce, depuis l'indépendance du pays en 1830. Il en va de même, depuis 1993, pour les organisations philosophiques non confessionnelles.

Concrètement, la reconnaissance par le législateur emporte non moins de sept conséquences juridiques pour le culte ou l'organisation philosophique non confessionnelle en question¹⁹. Premièrement, la reconnaissance a pour conséquence le financement des traitements et des pensions des ministres du culte sur la base de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles sur la base du second paragraphe de ce même article. Deuxièmement, la reconnaissance engendre l'obligation, énoncée par l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution, d'organiser, au sein du réseau officiel de l'enseignement, un cours de religion ou de morale non confessionnelle. Troisièmement, elle induit l'octroi de la personnalité juridique de droit public aux institutions chargées de la gestion des biens affectés au culte. Quatrièmement, elle permet la nomination d'aumôniers de l'armée et d'aumôniers de prison. Cinquièmement, la reconnaissance a pour consé-

¹⁷ M. BEUMIER, «Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2006, n° 1918, p. 7; Fr. AMEZ, «La représentation des cultes reconnus», *Recht, Religie en Samenleving (R.R.S.)*, 2009, p. 12.

¹⁸ P. DE POOTER, «Le droit des cultes entre régionalisation et européanisation», in J. Ringelheim (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 244.

¹⁹ Sur ces sept conséquences, voy. St. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles. Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 32 et s.

quence l'intervention financière des communes et des provinces dans le déficit des revenus des établissements culturels. Sixièmement, elle implique l'octroi, par les communes et les provinces, d'un logement – ou d'une indemnité de logement – aux ministres des cultes reconnus. Septièmement, la reconnaissance peut induire l'octroi d'un temps d'antenne à la télévision et à la radio²⁰, ainsi que d'un droit à la diffusion de cérémonies religieuses ou non confessionnelles.

Si les cultes non reconnus ne bénéficient, quant à eux, pas de ces sept conséquences, ils jouissent en revanche d'une série d'avantages qui relèvent du financement «indirect», à l'instar de certaines possibilités d'exonérations fiscales. En ce qui concerne l'ordonnance litigieuse, comme exposé plus avant, c'est dans la mesure où le précompte immobilier est devenu un impôt régional que le législateur bruxellois a pu décider que le revenu cadastral des immeubles situés sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale affectés sans but de lucre à l'exercice public d'un culte ne serait plus exonéré du précompte immobilier que s'il s'agit d'un culte reconnu.

Au demeurant, en utilisant la *reconnaissance du culte* comme critère permettant une exonération, le législateur bruxellois a, en quelque sorte – comme on le verra –, «forcé» les juges strasbourgeois à se prononcer sur tout le régime des cultes puisqu'il en constitue la pierre angulaire.

IV. Les cultes et organisations philosophiques non confessionnelles actuellement reconnus

Six cultes – à savoir les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, musulman et orthodoxe – et une organisation philosophique non confessionnelle – à savoir ladite «laïcité organisée»²¹ – sont actuellement reconnus en droit belge.

Le culte catholique et le culte protestant étaient déjà reconnus lorsque la Belgique était sous domination étrangère²² et ils ont vu leur législation²³ main-

²⁰ L.-L. CHRISTIANS et St. WATTIER, «Les religions et philosophies en radio-télévision : un test juridique», *A&M*, 2014, pp. 196-209.

²¹ À ce sujet, voy. notamment C. SÄGESSER et J.-Fr. HUSSON, «La reconnaissance et le financement de la laïcité», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002, n° 1756. Sur les étapes de la reconnaissance de la laïcité organisée, voy. aussi St. WATTIER, *Le financement public des cultes...*, *op. cit.*, pp. 90 et s.

²² La Belgique a fait partie des territoires français de 1795 à 1814 puis des territoires des Pays-Bas de 1814 à 1830.

²³ Il s'agit plus précisément de la loi du 18 germinal an X relative à l'organisation des cultes.

tenue lors de l'indépendance dans la mesure où elle était conforme à la Constitution votée en 1831.

S'agissant du culte israélite et du culte anglican, ils ont vu leurs ministres financés sur la base de l'ancien article 117 – désormais 181 – de la Constitution, respectivement depuis 1831 et 1835 et se sont vu reconnaître la personnalité juridique lors de l'adoption de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes.

La reconnaissance des cultes musulman et orthodoxe est, quant à elle, beaucoup plus récente et est intimement liée au phénomène d'immigration qui a eu lieu dans les années 1950 et 1960 lorsque la Belgique a fait appel à des travailleurs d'origine étrangère pour œuvrer à la reconstruction du pays au sortir de la Seconde Guerre mondiale. La majeure partie des travailleurs immigrés provenaient du Nord de l'Afrique – essentiellement du Maroc²⁴ – et du bassin méditerranéen, 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. C'est afin de permettre aux immigrés de confessions musulmane et orthodoxe de se « sentir mieux intégrés »²⁵ grâce à l'apport d'un soutien spirituel financé par l'État que le législateur a reconnu le culte musulman en 1974²⁶ et le culte orthodoxe en 1985²⁷.

Les ministres des six cultes reconnus ont droit à un traitement et une pension qui sont payés par la collectivité fédérale sur la base l'ancien article 117 – désormais 181, § 1^{er} – de la Constitution, qui énonce de manière inchangée

²⁴ La vague de migration marocaine de l'époque demeure d'ailleurs la plus importante que la Belgique ait connue : selon les chiffres de l'Institut national de statistiques, de 461 personnes de nationalité marocaine recensées en 1960, la Belgique passa à 40.000 Marocains en 1974 (voy. H. BOUSETTA et M. MARTINIELLO, « L'immigration marocaine en Belgique : du travailleur immigré au citoyen transnational », in B. Khader et Cl. Roosens (dir.), *Belges et Arabes. Voisins distants, partenaires nécessaires*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2004, pp. 68-69).

²⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1973-1974, Rapport de la Commission de la Justice relatif à la proposition de loi du 11 décembre 1973 portant reconnaissance du culte islamique ainsi que de la philosophie laïque, n° 104, p. 2.

²⁶ Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *M.B.*, 23 août 1974.

²⁷ Loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *M.B.*, 11 mai 1985.

depuis 1831 que « [l]es 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 ».

Depuis 1993, à la suite des revendications égalitaires formulées par les organisations laïques depuis la signature du Pacte scolaire en 1958, l'article 181 a été complété d'un second paragraphe qui dispose que « [l]es traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ». Pour l'heure, une seule organisation philosophique non confessionnelle, à savoir la laïcité organisée, voit ses délégués financés sur la base de ce second paragraphe, et ce, depuis sa reconnaissance par la loi du 21 juin 2002²⁸. Le bouddhisme est, quant à lui, en attente de reconnaissance comme organisation philosophique non confessionnelle depuis sa demande introduite en 2006. À cet égard, l'on remarquera que sa reconnaissance figure dans l'Accord de gouvernement d'Alexander De Croo du 30 septembre 2020²⁹.

V. Les critères et la procédure de reconnaissance des cultes en Belgique : le (quasi) néant juridique

Depuis la fin des années 1990, le financement public des cultes a régulièrement été replacé au-devant de la scène en raison de l'absence de critères formels de reconnaissance³⁰ et de procédure formelle qui encadrerait celle-ci. Cette

²⁸ 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.

²⁹ À ce sujet, voy. également *infra*.

³⁰ Voy. notamment, en ce sens, H. DUMONT, « Le 'pluralisme à la belge' : un modèle à revoir », *R.B.D.C.*, 1999, pp. 25-26; J.-Fr. HUSSON, « Le financement des cultes et de la laïcité en Belgique », in J.-Fr. Husson (dir.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaisons internationales et perspectives*, Éditions namuroises, Namur, 2005, p. 24; S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 181 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, p. 288; L.-L. CHRISTIANS, « Le financement des cultes en droit belge. Bilan et perspectives », *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006, pp. 87-107; M.-Fr. RIGAU, Fr. MORTIER, J. DRIJKONINGEN, J.-Fr. HUSSON, K. LEUS et N. SMETS, *Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Rapport de la Commission des Sages à la demande de la Ministre de la Justice Laurette Onkelinx, 2006, p. 11; H. DUMONT, « La déclaration de révision de la Constitution de 2007 : suggestions relatives aux articles 170 à 194 de la Constitution », *R.B.D.C.*, 2006, pp. 244-252; C. SÄGESSER

→

absence de critère s'explique principalement par la présence historique sur le territoire belge des quatre premiers cultes reconnus, pour lesquels la question des critères et de la procédure de reconnaissance ne s'est jamais posée. C'est seulement une fois que les cultes musulman et orthodoxe ont été reconnus que la pratique non écrite de reconnaissance a commencé à susciter des questions de la part des parlementaires. Le ministre de la Justice a donc dû, bon an mal an, tâcher d'identifier des critères qui seraient ceux qui ont justifié que les six cultes soient reconnus.

À l'heure actuelle, les critères de reconnaissance des cultes ne figurent dès lors que dans des réponses formulées par le ministre de la Justice à des questions parlementaires. Ils peuvent être identifiés comme suit. Premièrement, il convient que le culte regroupe «un nombre relativement élevé d'adhérents», à savoir «plusieurs dizaines de milliers». Deuxièmement, il faut que le culte soit «structuré, ce qui implique entre autres l'existence d'un organe représentatif pouvant représenter le culte dans ses rapports avec les autorités civiles». Troisièmement, le culte doit être établi dans le pays «depuis une assez longue période», c'est-à-dire «depuis plusieurs décennies». Quatrièmement, il faut que le culte présente un certain «intérêt social». Cinquièmement, le culte ne peut avoir «aucune activité contraire à l'ordre public»³¹.

←

et J.-Ph. SCHREIBER, *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Bruylant, 2010, pp. 17-18; 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 Stefaan De Clerck, 2011, pp. 25 et s.; St. WATTIER, «Le financement des cultes au XXI^e siècle: faut-il réviser l'article 181 de la Constitution?», *R.B.D.C.*, 2011, pp. 28-50; M.-Fr. RIGAUX et L.-L. CHRISTIANS, «La liberté de culte», in M. Verdussen et N. Bonbled (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, vol. 2, Bruylant, Bruxelles, 2011, p. 890; J.-Fr. HUSSON, «Le financement public de l'islam, instrument d'une politique publique?», in B. Maréchal et F. El Asri (dir.), *Islam belge au pluriel*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2012, pp. 246-247; St. WATTIER, «La financiación de los cultos y organizaciones filosóficas no confesionales en Bélgica», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2014, n° 36, pp. 1-14.

³¹ Voy. question n° 631 d'Alfons Borginon du 4 juillet 1997 sur les critères de reconnaissance légale d'un culte, *Bull. Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n° 49/095, p. 12970; question n° 231 d'Alfons Borginon du 21 juin 2000 au ministre de la Justice sur la demande de reconnaissance du mouvement bouddhiste belge en tant que religion, *Bull. Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 1999-2000, n° 50/044, p. 5122; question n° 130 de Stijn Bex du 8 janvier 2004, *Bull. Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2003-2004, n° 51/020, p. 2843; question orale n° 3-999 de Clothilde Nyssen au ministre de la Justice sur les reconnaissances des cultes du 6 février 2006, *Ann. parl.*, Sénat, sess. ord. 2005-2006, n° 3-150, p. 26.

Dans la mesure où ils ne sont détaillés que dans des réponses à des questions parlementaires, ces critères sont dépourvus de toute force juridique contraignante. D'un point de vue chronologique, il faut aussi remarquer que l'ensemble des réponses aux questions parlementaires exposant les cinq critères sont postérieures à la dernière reconnaissance puisqu'elles datent au plus tôt des années 1990 et que la dernière reconnaissance remonte à 1985. Autrement dit, ces critères n'ont pour l'heure, *de facto*, jamais été utilisés en vue d'une reconnaissance, mais ils l'ont été pour justifier *a posteriori* les reconnaissances intervenues.

S'agissant de la procédure qui mène à la reconnaissance, la situation demeure assez nébuleuse mais il semble, dans les faits, que ce soit l'organe représentatif du culte demandeur qui introduit la demande auprès du ministre de la Justice. Il revient alors au SPF Justice – et plus précisément au «Service des Cultes et de la Laïcité» – de vérifier si le culte demandeur satisfait les cinq critères. La reconnaissance prendra ensuite la forme d'une loi, au départ d'un avant-projet ou d'une proposition de loi³².

À travers de longs développements auxquels nous nous permettons de renvoyer le lecteur³³, nous avons, en 2015, attiré l'attention sur le fait que le (quasi) néant juridique qui caractérise le système belge de reconnaissance des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles risquait de voir un jour la Belgique condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Pour pallier ce risque, nous avons proposé une analyse de la constitutionnalité et de la conventionnalité de ces critères, en suggérant qu'ils soient désormais formellement inscrits, de même que la procédure encadrant la reconnaissance³⁴.

VI. L'arrêt audacieux de la Cour européenne des droits de l'homme du 5 avril 2022

L'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 5 avril 2022 est assurément un arrêt audacieux, contrairement à celui de la Cour constitutionnelle belge qui avait estimé que le critère de la reconnaissance était «objectif»³⁵ et «pertinent»³⁶, tout en précisant que «[p]our le surplus, la procédure

³² Comp., à ce sujet, l'arrêt commenté: voy. *infra*, point V.

³³ St. WATTIER, *Le financement public des cultes...*, *op. cit.*, spéc. p. 31 et pp. 134 et s.

³⁴ *Ibid.*, pp. 289 et s.

³⁵ Cour const., n° 178/2019, préc., B.8.

³⁶ *Ibid.*, B.9.

de reconnaissance des cultes, critiquée par les parties requérantes, n'est pas régie par la disposition attaquée, de sorte qu'elle ne fait pas l'objet du présent recours»³⁷.

Dans son arrêt, la Cour de Strasbourg pousse son raisonnement beaucoup plus loin. Elle rappelle d'abord qu'introduire une demande de reconnaissance est «une faculté et non une obligation» pour les cultes et rappelle que la reconnaissance des cultes demeure une «compétence de l'autorité fédérale» dont l'«une des principales conséquences de la reconnaissance réside, conformément à l'article 181 de la Constitution, dans la prise en charge par l'État des traitements et pensions des ministres des cultes reconnus et des délégués de l'organisation philosophique non confessionnelle reconnue» (§ 16). Mettant ensuite en exergue, comme on l'a fait ci-avant, l'absence de critères formels et de procédures formelles de reconnaissance ainsi que l'identité des six cultes et de l'organisation philosophique non confessionnelle actuellement reconnus, la Cour précise encore qu'«une demande de reconnaissance du bouddhisme a été introduite le 20 mars 2006 par l'Union bouddhique belge et qu'une demande de reconnaissance de l'hindouisme a été introduite le 14 mars 2013 par le Forum hindou de Belgique» mais qu'«[à] ce jour, il n'a pas été statué sur ces demandes de reconnaissance» (§ 20)³⁸.

³⁷ *Ibid.*, B.12.3.

³⁸ À ce sujet, nous ajouterons que la dernière question parlementaire en date concernant la reconnaissance du bouddhisme était libellée comme suit: «Dans son accord de gouvernement, le gouvernement fédéral s'est engagé à reconnaître, en concertation avec les gouvernements des entités fédérées, l'Union Bouddhique Belge (UBB) comme une organisation qui fournit une assistance morale dans une perspective philosophique non confessionnelle. L'UBB a introduit une demande de reconnaissance il y a quinze ans sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution. Depuis lors, l'UBB a répondu à tous les critères de reconnaissance: elle dispose d'un organe représentatif, est présente de longue date sur notre territoire, revêt un intérêt social considérable et compte suffisamment d'adhérents. Un autre dossier de reconnaissance est celui de l'hindouisme, introduit sur la base de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution. Il se trouve encore en amont dans la procédure de reconnaissance, à savoir à l'étape de l'octroi d'une subvention spécifique au Forum hindou de Belgique pour que celui-ci puisse structurer son fonctionnement. 1. Où en est la reconnaissance de l'Union Bouddhique Belge? La concertation à ce sujet avec les entités fédérées est-elle en cours? Quand pensez-vous finaliser la reconnaissance? 2. Une subvention spécifique sera-t-elle octroyée au Forum hindou de Belgique pour qu'il puisse structurer son fonctionnement? Dans l'affirmative, quand? Dans la négative, pourquoi?». La réponse du ministre de la Justice était, quant à elle, formulée comme suit: «1. Des consultations sont en cours avec l'Union Bouddhique Belge sur les structures qui seront constituées lors de la reconnaissance du bouddhisme. L'intention est de développer une structure élançée. Les régions et la Communauté germanophone sont tenus informés de ces activités à intervalles réguliers. Courant 2022, un projet de loi sera soumis pour discussion et vote au Parlement. 2. Le Forum Hindou de Belgique (FHB) souhaite obtenir

→

Dans son appréciation des principes généraux, la Cour expose devoir analyser si l'ordonnance bruxelloise viole l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec l'article 9 de la Convention et avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention.

Suivant son raisonnement habituel en quatre points, la Cour se demande, en premier lieu, si les articles en question s'appliquent au litige qui lui est soumis. À cet égard, elle constate que le précompte immobilier dû par les congrégations religieuses requérantes représente une somme qui « n'est pas insignifiante et affecte considérablement le fonctionnement des requérantes en tant que communautés religieuses » (§ 37). En effet, comme le précise la juridiction strasbourgeoise, si l'imposition litigieuse « s'élève à 1,25 % du revenu cadastral majoré des centimes additionnels communaux et des centimes additionnels au profit de l'agglomération bruxelloise, il ressort des documents comptables produits par les requérantes, qui ne sont pas davantage contestés par le Gouvernement, que le montant dû au titre de cette imposition constitue, en réalité, une part conséquente des frais annuels de fonctionnement liés à ces immeubles. En effet, le précompte immobilier dû par les requérantes représente globalement entre 21,4 % (soit 41.984,23 euros pour l'ensemble des requérantes) et 32 % (soit 42.830,25 euros pour l'ensemble des requérantes) de ces frais suivant les années concernées » (§ 37). Ceci contraste avec l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui, comme nous l'écrivions³⁹, en n'envisageant qu'un taux de 1,5 % de précompte applicable au revenu cadastral, oubliait les centimes additionnels communaux et de l'agglomération, qui représentent une part essentielle de cet impôt, et estimait dès lors, au point B.11.2. de son arrêt, que l'impact de la perte d'exonération n'est pas telle qu'elle « menacerait leur pérennité ou entraverait sérieusement leur organisation interne, leur fonctionnement et leurs activités religieuses »⁴⁰.

Rappelant que l'interdiction de la discrimination énoncée par l'article 14 de la Convention dépasse la jouissance des droits et libertés consacrés par la Convention et ses protocoles additionnels, la Cour européenne des droits de l'homme estime que « lorsque les autorités nationales octroient des privilèges

←

le financement de sa structure comme première étape dans le processus de reconnaissance. La reconnaissance de l'hindouisme n'est pas prévue dans l'accord du gouvernement. Pendant cette législature, nous mettons tous nos efforts dans la reconnaissance du bouddhisme. J'envisage le financement du FHB afin qu'il puisse organiser ses structures et son fonctionnement dès que les activités avec l'Union Bouddhique Belge seront clôturées » (question n° 673 d'Els Van Hoof du 20 août 2021, *Bull. Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2020-2021, n° 55/064, p. 145).

³⁹ St. WATTIER et R. MERTENS, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁰ Cour const., n° 178/2019, préc., B.11.2.

fiscaux à certaines communautés sans y être nécessairement tenues par l'article 9 de la Convention, elles doivent également respecter l'article 14 de la Convention» (§ 39).

Considérant, en deuxième lieu, que les communautés religieuses se rattachant à un culte reconnu – et bénéficiant dès lors de l'exonération fiscale – sont comparables à celles qui se rattachent à un culte non reconnu et ne jouissent plus de cette possibilité d'exonération (§ 43), la Cour note, en troisième lieu, que l'ordonnance bruxelloise poursuit un but légitime, à savoir celui de la lutte contre la fraude fiscale (§ 45), en évitant que des cultes « fictifs » ne soient créés pour bénéficier indûment de l'exonération fiscale.

S'agissant, en quatrième lieu, de la question de la proportionnalité de la mesure, la Cour estime que le fait, dans le chef de la Région bruxelloise, de retenir le critère de la reconnaissance du culte pour conditionner l'octroi de l'exonération fiscale ne pose pas, en soi, de difficulté en ce qu'il s'agit d'un « critère qui revêt un caractère objectif et qui peut s'avérer pertinent au regard du but poursuivi » (§ 46). La Cour ne voit pas non plus de difficulté quant au fait que les Régions wallonne et flamande n'utilisent, quant à elles, pas ce critère puisqu'elle a « toujours respecté les particularités du fédéralisme dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec la Convention », comme dans l'arrêt qu'elle a rendu le 23 juillet 1968 à propos de l'affaire *relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique* (§ 47).

Par contre, dans la mesure où il faudrait, pour que les congrégations requérantes continuent à bénéficier de l'exonération, qu'elles introduisent une demande de reconnaissance au niveau fédéral et dans la mesure où « l'exonération fiscale dont les requérantes sont désormais privées, repose entièrement sur le critère de la reconnaissance du culte », la Cour estime devoir « vérifier si le régime fédéral de la reconnaissance offre des garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires contraires à l'article 14 de la Convention dans le bénéfice de cette exonération » (§ 50).

Le raisonnement effectué par la Cour de Strasbourg dans le cadre de cette vérification nous paraît devoir être divisé en deux volets distincts.

Sur le premier volet, qui concerne l'absence de critère et de procédure de reconnaissance, l'on ne peut qu'abonder dans le sens de la Cour qui confirme la thèse que nous défendons il y a quelques années⁴¹. À ce sujet, nous écrivions que « ces critères n'ont jamais été formalisés dans un instrument juridique quelconque. [...] Juridiquement, cette absence de formalisme amène fondamenta-

⁴¹ St. WATTIER, *Le financement public des cultes...*, op. cit., 990 p.

lement à s'interroger sur la constitutionnalité et la conventionnalité du système de financement public des cultes tel qu'il prévaut en Belgique. À terme, l'État belge risque, en effet, de se retrouver condamné par les instances européennes et internationales pour le défaut de sécurité juridique, de transparence et d'objectivité de son régime des cultes, ainsi que pour la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, voire de la liberté de religion⁴². Nous précisons d'ailleurs qu'une première forme de « condamnation » – bien que n'ayant aucun caractère contraignant – avait d'ailleurs déjà été formulée par le Comité des Nations Unies dans le cadre de son rapport annuel rendu à l'égard de la Belgique en 1998, à l'occasion duquel il avait indiqué que « the procedures for recognizing religions and the rules for public funding of recognized religions raise problems under articles 18, 26 and 27 of the Covenant »⁴³.

Dans son arrêt du 5 avril 2022, la Cour de Strasbourg raisonne dans le même sens, constatant que les critères ne sont « identifiés par le ministre de la Justice qu'à la faveur de questions parlementaires qui lui ont été adressées », qu'ils sont « libellés en des termes particulièrement vagues » et ne peuvent donc « être considérés comme offrant un degré suffisant de sécurité juridique » (§ 52). Concernant la procédure de reconnaissance, elle souligne que celle-ci « n'est pas davantage encadrée par un texte, qu'il soit législatif ou même réglementaire. Il en résulte notamment que l'examen d'une demande de reconnaissance ne s'accompagne d'aucune garantie, tant en ce qui concerne l'adoption même de la décision statuant sur pareille demande qu'en ce qui concerne le processus précédant cette décision et le recours qui pourrait, le cas échéant, être exercé ultérieurement contre celle-ci » (§ 53). La Cour observe aussi qu'il n'existe aucun texte régissant cette procédure de reconnaissance. À cela, nous ajouterons qu'il n'existe pas non plus de procédure de *perte* de la reconnaissance, par exemple dans le chef des cultes qui ne respecteraient plus certains critères de reconnaissance qu'ils respectaient autrefois. L'on songe par exemple au critère du nombre d'adhérents qui, vu la sécularisation croissante de la société, pourrait ne plus être rencontré par certains cultes.

Sur le second volet, qui touche à l'initiative de la reconnaissance, la Cour indique que « l'octroi de la reconnaissance est subordonné à la seule initiative du ministre de la Justice et dépend ensuite de la volonté purement discrétionnaire du législateur. Or, pareil régime comprend intrinsèquement un risque d'arbitraire et on ne pourrait raisonnablement attendre de communautés religieuses qu'en vue de bénéficier de l'exonération fiscale litigieuse, elles se sou-

⁴² *Ibid.*, p. 881.

⁴³ Human Rights Committee, *Concluding Observations about Belgium*, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.99, 1998 (disponible sur www1.umn.edu/humanrts/hrcommittee/belgium1998.html).

mettent à un processus qui ne repose pas sur des garanties minimales d'équité, ni ne garantit une appréciation objective de leur demande» (§ 54). Cette affirmation de la Cour nous paraît devoir être nuancée à deux égards.

Premièrement, la reconnaissance d'un culte n'implique pas nécessairement une initiative du ministre de la Justice, et donc un avant-projet de loi. Il est parfaitement imaginable que le texte qui deviendra une loi de reconnaissance soit, au départ, une proposition de loi. Les lois de reconnaissance des cultes musulman et orthodoxe étaient d'ailleurs toutes deux, au départ, des propositions de loi.

Deuxièmement, il nous paraît curieux que la Cour estime que la reconnaissance dépende de la «volonté purement discrétionnaire du législateur» et que le régime «comprend intrinsèquement un risque d'arbitraire» (§ 54). Le fait que la reconnaissance émane du législateur et, autrement dit en l'espèce, d'une loi fédérale votée par une assemblée d'élus n'est-il pas justement le garant du respect de la démocratie? À ce sujet, nous avons d'ailleurs plaidé pour que la reconnaissance continue à être effectuée par le biais d'une loi afin d'offrir ces garanties démocratiques⁴⁴, et ce, contrairement au Groupe de travail interuniversitaire qui avait été désigné par le ministre de la Justice pour réfléchir à la réforme de la législation sur les cultes et avait, dans son rapport rendu en 2011, préconisé que la reconnaissance prenne plutôt désormais la forme d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres⁴⁵. En revanche, l'absence de critère et de procédure de reconnaissance inscrits dans un instrument juridique contraignant entraîne certainement un risque d'arbitraire.

La Cour clôt son arrêt en jugeant que «dès lors que l'exonération fiscale litigieuse est subordonnée à une reconnaissance préalable dont le régime n'offre pas de garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires, la différence de traitement dont les requérantes font l'objet manque de justification objective et raisonnable» (§ 55) et que «partant, il y a eu violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 9 de la Convention et avec l'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la Convention» (§ 56).

⁴⁴ St. WATTIER, *ibid.*, p. 419. Dans le même sens, voy. S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 287, note n° 2.

⁴⁵ L.-L. CHRISTIANS, M. MAGITS, C. SÄGESSER et L. DE FLEURQUIN, *op. cit.*, p. 22.

En guise de conclusion : les conséquences de l'arrêt du 5 avril 2022

L'arrêt *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique* oblige à tout le moins le législateur bruxellois à corriger la discrimination créée par l'ordonnance litigieuse en rétablissant l'exonération du précompte immobilier pour l'ensemble des communautés religieuses de son territoire, qu'elles relèvent ou non d'un culte reconnu.

Pour le reste, l'arrêt devrait, à notre estime, servir d'impulsion afin que le Constituant dérivé et le législateur fédéral, en collaboration avec les entités fédérées, mettent en place une réforme globale du système actuel de reconnaissance des cultes, et dès lors du système de financement public. Une double première impulsion avait d'ailleurs déjà été donnée par deux précédents ministres de la Justice ayant respectivement mis sur pied la Commission des Sages⁴⁶ – qui a rendu son rapport en 2005 – et le Groupe de travail interuniversitaire⁴⁷, qui a remis son rapport en 2011.

L'un des nœuds centraux du système actuel tient au fait que la reconnaissance entraîne des conséquences pour différents niveaux de pouvoir, tout en n'étant encadrée par aucune procédure ni aucun critère juridiquement contraignant. Un des multiples témoignages du flou et de l'insécurité juridique qui règnent en la matière est la situation actuelle du bouddhisme. En attente de reconnaissance depuis 2006, l'Accord de gouvernement d'Alexander De Croo de 2020 indique à son sujet que « [l]e gouvernement, en concertation avec les entités fédérées, reconnaîtra l'Union bouddhiste belge comme une organisation qui fournit une assistance morale dans une perspective philosophique non confessionnelle ». Dans les faits, cette affirmation est incorrecte dans la mesure où les reconnaissances ont toujours été effectuées par le législateur et non par le gouvernement. Pourtant, dans la mesure où la procédure n'est prévue par aucun instrument juridique quelconque, pourquoi ne pas imaginer que la reconnaissance soit effectuée exceptionnellement par le biais d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ? Même si ce dernier était attaqué auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, il est difficile de déterminer sur quelle base juridique il pourrait être annulé dans la mesure où aucune législation ne consacre de procédure ni de critère de reconnaissance.

L'affirmation de l'Accord de gouvernement De Croo montre également que les conséquences d'une reconnaissance, même si celle-ci demeure une compé-

⁴⁶ M.-Fr. RIGAUX, Fr. MORTIER, J. DRIJKONINGEN, J.-Fr. HUSSON, K. LEUS et N. SMETS, *op. cit.*

⁴⁷ L.-L. CHRISTIANS, M. MAGITS, C. SÄGESSER et L. DE FLEURQUIN, *op. cit.*

tence exclusive de la collectivité fédérale, impactent tous les niveaux de pouvoirs – les Communautés pour les cours de religion et les émissions concédées, les Régions pour le temporel des cultes, etc. –, d'où la nécessité d'une collaboration entre eux, comme en attestent les accords de coopération adoptés en 2004 et en 2008 en la matière⁴⁸. À cet égard, il est intéressant de noter que l'accord de coopération du 27 mai 2004, tel que modifié par l'accord du 2 juillet 2008, prévoit, en son article 1^{er}, 1^o, que la compétence de reconnaître les cultes comporte notamment « l'établissement d'une législation fédérale spécifique sur les critères de reconnaissance [...] ». Cette disposition n'a, pour l'instant, été suivie d'aucun effet. Au demeurant, il faut remarquer que l'accord de coopération signé par les gouvernements compétents n'a, à notre connaissance, pas encore été ratifié par leurs parlements respectifs, ce qui a pour conséquence que l'accord ne bénéficie pas (encore) d'une autorité comparable à celle de la loi.

En ce qui concerne la consécration formelle de critères et d'une procédure de reconnaissance, si certains y sont farouchement opposés, c'est principalement dans la mesure où ils craignent que l'État soit alors *tenu* de reconnaître certains cultes et organisations philosophiques non confessionnelles sans aucune marge de manœuvre. À notre estime, plusieurs garde-fous peuvent être mis en place pour contrer ce risque. Premièrement, en consacrant que la reconnaissance doit nécessairement être effectuée par le biais d'une loi, des garanties démocratiques sont offertes. Deuxièmement, en prévoyant une procédure de *perte* de financement, un culte ou une organisation non confessionnelle qui ne respecterait plus les critères de reconnaissance pourrait être privé de son financement⁴⁹. Troisièmement, l'ajout d'un critère supplémentaire, qui imposerait le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques aux cultes bénéficiant du financement étatique, nous paraît devoir être envisagé par le Constituant

⁴⁸ L'accord de coopération initial datait du 27 mai 2004 et avait été signé par la collectivité fédérale et les trois régions du pays. Par la suite, un transfert de compétences ayant été opéré sur la base de l'article 139 de la Constitution de la Région wallonne vers la Communauté germanophone, un nouvel accord de coopération a été signé. Il s'agit de l'accord de coopération du 2 juillet 2008, adopté par la collectivité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Sur ce transfert de compétence, voy. l'article 1^{er}, 4^o, du décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *M.B.*, 16 juin 2004. À propos de l'accord de coopération de 2004, voy. Fr. AMEZ, «La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004», in J.-Fr. Husson (dir.), *Le financement des cultes et de la laïcité: comparaisons internationales et perspectives*, Éditions namuroises, Namur, 2005, pp. 103-122.

⁴⁹ À ce sujet, ainsi que sur le parallèle pouvant être effectué avec le système de privation de financement des partis politiques ainsi que des communautés religieuses locales en Région flamande, voy. St. WATTIER, *Le financement public des cultes...op. cit.*, pp. 446 et s., 486 et s., 503 et s.

dérivé et le législateur fédéral à l'occasion de l'élaboration d'un cadre juridique formel en la matière⁵⁰.

Finalement, il nous semble que le système belge de reconnaissance des cultes a largement fait son temps et que l'héritage historique des dominations française et hollandaise ne suffit plus à le maintenir en l'état. Une réforme cohérente et en profondeur est devenue nécessaire afin de rendre le système plus objectif, plus transparent et respectueux du principe d'égalité et de non-discrimination.

⁵⁰ À ce sujet, voy. St. WATTIER, «La sauvegarde des droits de l'homme et des principes démocratiques comme nouveau critère de financement public des cultes?», *A.P.T.*, 2016, pp. 139-148, et *Le financement public des cultes...*, *op. cit.*, pp. 574 et s.