La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles

Rapport du Groupe de travail
instauré par Arrêté Royal du 13 mai 2009

Octobre 2010

La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles

Rapport du Groupe de travail instauré par Arrêté Royal du 13 mai 2009

Octobre 2010

Louis-Léon CHRISTIANS (co-président)
Michel MAGITS (co-président)
Caroline SÄGESSER
Luc DE FLEURQUIN

Remerciements

Le Groupe de travail tient à remercier Monsieur Eric Ghysselinckx, conseiller chef de service et Monsieur Guy Van Rossem, attaché auprès de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité du SPF Justice, qui ont participé à toutes ses séances de travail, non seulement pour en faire les rapports mais aussi en tant qu'experts privilégiés de cette matière. Ce sont ces deux conseillers aussi qui ont veillé pendant toute la durée des travaux de la Commission à assurer l'intendance, à prendre les contacts nécessaires et à faire que ces travaux se déroulent dans la meilleure atmosphère. La Groupe de travail remercie également Madame Sophie Paramelle, experte financière, pour sa participation substantielle aux travaux et aux projections budgétaires du Groupe de travail.

Le Groupe de travail remercie pour leur collaboration à ses travaux les représentants des départements Justice, Finances, Pensions, et en particulier le service de traduction du SPF Justice, ainsi que les membres de la Commission d'information et de concertation sur le temporel des cultes.

Il remercie également le directeur du Centre pour l'égalité des chances et le président du Centre d'informations et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles.

Le Groupe de travail exprime ses remerciements à M. Marc Tysebaert, conseiller général au SPF Justice, pour l'attention portée à ses travaux.

Enfin, le Groupe de travail remercie les responsables des communautés convictionnelles reconnues pour leur collaboration constructive.

Sommaire

1. Introduction générale et méthode de travail **8**
1. Mission générale du Groupe de travail **9**
1.1. Les rétroactes 9
1.2. Les missions 10
2. Contexte socio-politique durant les travaux **11**
2.1. Contexte politique 11
2.2. Contexte institutionnel 11
2.3. Contexte religieux 11
3. Méthode **12**
3.1. Continuité de l'analyse 12
3.2. Vers des résultats concrets 13
3.3. Eléments du rapport 14

2. Les orientations de principe **15**
Sommaire **16**
1. Les avantages et conditions d'un régime public **17**
2. L'intégration de plusieurs objectifs dans un régime unifié **18**
Plusieurs objectifs 18
Un concept unifié de « communauté convictionnelle » 19
3. Un financement équitable et responsabilisant **20**
4. L'autonomie des convictions, condition du pluralisme **21**
5. Transparence et diversification des critères **22**
Les critères d'intervention des pouvoirs publics 22
Les critères de répartition 23

6. Un premier niveau moins exigeant : l'enregistrement **24**
7. Répartition : proximité et flexibilité **25**
8. L'intégration plus complète du système de cascade **26**
9. Une revalorisation du statut **27**
Revalorisation des traitements 27
Une plus grande uniformité des droits sociaux 28
Un régime de pension uniforme 29
10. Un effet budgétaire limité **30**
11. Stabilité des besoins globaux et fluidité des convictions **30**
12. Un régime de libéralités fiscalement déductibles **31**
13. Régime de l'organe représentatif **31**
14. Les tâches et responsabilités de l'administration **32**
15. Conseil supérieur des communautés convictionnelles **32**
16. Concepts légaux liés aux convictions **33**
17. Révision de la Constitution **33**
18. Répartition des compétences **34**
19. Coopération entre niveaux de pouvoirs **34**
20. Un régime de droit transitoire adapté **35**
Schémas directeurs **35**
1. Schéma des structures publiques 36
2. Schéma de la typologie des communautés convictionnelles 37

3. Les différents aspects de la réforme **38**
Sommaire **39**
1. Définitions **40**
2. Enregistrement et reconnaissance **42**
Un régime de reconnaissance 42
Les avantages d'un régime à plusieurs niveaux : l'enregistrement 44
Le nouveau régime de reconnaissance 46
Tableau récapitulatif des effets juridiques attachés aux différents étages 50
Notes 51
3. Le cadre **52**
1. L'abandon de la nomenclature convictionnelle 54
2. L'abandon du lien entre une place et une communauté reconnue. 56
3. La révision périodique du cadre selon des critères définis dans la loi. 57
4. Vers un nouveau cadre 58
Notes 61
4. Organes représentatifs **62**
La reconnaissance des organes représentatifs 62
Les missions des organes représentatifs 64
Le financement des organes représentatifs 66
5. Statut des ministres et délégués **71**
Les dispositions en matière de droit social 71
Les incompatibilités 74

Notes 74
6. Les traitements et pensions 75
1. Les traitements 75
2. Les pensions 79
Notes 81
7. Evaluations budgétaires 82
8. Conseil supérieur des communautés convictionnelles 86
9. Une enquête scientifique décennale 87
10. Dispositions modificatrices recommandées en suite du présent rapport 89
Propositions d'abrogation 89
Propositions de modifications 91

4. Autres recommandations 95
Révision constitutionnelle 96
Modification des articles 19, 20, 24 et 181 de la Constitution 96
Modification de l'article 21, alinéa 1er, de la Constitution 97
Notes 100
Coordination des concepts légaux liés aux convictions 101
Schéma général 104
Tableau 105

5. Avant-projet de loi 109

6. Annexes 150
1. L'agenda des travaux du Groupe 151
2008 151
2009 151
2010 153
3. Tableaux et données complémentaires 160
1. Age moyen des ministres et délégués 160
2. Nationalités des ministres et délégués 161
3. Durée moyenne des fonctions 162
4. Evaluations des coûts – traitements — Evolution sur 15 ans, à effectif constant sans mise à la pension 163
5. Evaluations des coûts – traitements — Evolution sur 15 ans, avec mise à la pension 173

Tables des matières 181

1. Introduction générale et méthode de travail

1. Mission générale du Groupe de travail

L'Arrêté royal du 13 mai 2009 portant création d'un groupe de travail « chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles » (*M.B.* 3 juin 2009) précise les missions du Groupe. Il est précédé d'un Rapport au Roi qui en rappelle les rétroactes.

1.1. Les rétroactes

Le Rapport au Roi indique deux rétroactes principaux, auquel il convient d'ajouter deux autres éléments ultérieurs.

- **La Commission « des Sages » (2005) —** « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », créée par arrêté royal du 10 novembre 2005 (*Moniteur belge* du 7 décembre 2005), dont le rapport de novembre 2006 s'intitule : « Le financement fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque ».

- **La décision du Conseil des Ministres du 20 mars 2008 —** concernant l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses (non urgentes) (article 78) est la suivante : « Titre XII. — JUSTICE. — Chapitre 3. — Un groupe de travail de coordination de la politique est chargé, en tenant compte de toutes les religions et organisations philosophiques, de trouver un arrangement définitif, dans le cadre d'un débat global, pour toutes les religions et les organisations philosophiques, et lors duquel, en particulier pour les assistants paroissiaux, le caractère actuel en extinction sera abrogé au profit d'un nouvel objectif à remplir pour la confection du budget 2009. Ce groupe de travail se penchera également sur une solution définitive pour la rétribution des ministres des cultes. »

- **L'accord de coopération du 27 mai 2004, modifié le 2 juillet 2008,** entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale « en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus »

- **La loi-programme du 22 décembre 2008** (art. 267 à 269, entrés en vigueur le 8 janvier 2009) — par laquelle le cadre et le traitement des « assistants paroissiaux » du culte catholique sont fixés dans la loi du 2 août 1974.

1.2. Les missions

Les missions du Groupe de travail sont énoncées par l' art. 2 de l'arrêté royal du 13 mai 2009 :

- Elaborer un rapport circonstancié sur **la réforme et la coordination** de la législation fédérale applicable aux cultes et aux organisations philosophiques non confessionnelles, notamment du point de vue
  - des **critères pour une reconnaissance** et
  - du **statut et du financement des organes représentatifs,**
  - du **cadre et du statut** des ministres des cultes et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles, entre autres
    - du point de vue des pensions,
    - du point de vue social et fiscal,
    - du point de vue des traitements et du cumul des fonctions.

- Formuler des propositions de réforme et de coordination visant à respecter les principes constitutionnels et les droits internationaux d'**égalité et de non-discrimination**, à harmoniser les différents régimes et à renforcer la sécurité juridique.

- Formuler des propositions sur le contenu et la **répartition des compétences** de l'Autorité fédérale et des entités fédérées afin de promouvoir un traitement égalitaire en ce domaine.

2. Contexte socio-politique durant les travaux

La période durant laquelle le Groupe de travail a mené ses réflexions, de juillet 2008 à septembre 2010, a été marquée par trois types de circonstances particulières.

2.1. Contexte politique

Les travaux du Groupe de travail n'ont été officialisés qu'un an environ après leur commencement. Durant cette première année, l'instabilité puis la démission du Gouvernement ont laissé planer une incertitude sur la pérennité des travaux en cours.

2.2. Contexte institutionnel

Les débats relatifs à la réforme de l'Etat et à une éventuelle régionalisation de la Justice ont également contribué à une approche particulière. Loin d'en devenir attentiste, le Groupe de travail a tiré de ces circonstances une plus grande liberté pour formuler quelques propositions susceptibles d'influencer la répartition des compétences institutionnelles.

2.3. Contexte religieux

Durant la période des travaux du Groupe, se sont succédé plusieurs dossiers d'actualités du fait religieux, particulièrement vifs et controversés concernant notamment le port du foulard islamique, l'instabilité de l'Exécutif des musulmans de Belgique et la crise concernant les cas d'abus sexuel au sein du clergé catholique. Ces différents dossiers ont créé dans certains médias et dans une partie de la population des réactions négatives envers le fait religieux en particulier ou en général. On a relevé dans la presse bien des commentaires associant ces réactions négatives à une mise en cause du financement des cultes. Cette mise en cause a encore été accentuée par la conscience des effets de la crise économique.

3. Méthode

Les axes majeurs auxquels le Groupe de travail a donné la priorité sont la **continuité** au regard de travaux antérieurs, notamment de la « Commission des Sages » et de la jurisprudence, et la **nature concrète des résultats** à envisager sous la forme d'un avant-projet de loi.

Le Groupe de travail a estimé que sa mission concernait essentiellement la reconnaissance et le financement public des communautés convictionnelles dans le cadre fédéral. Il n'a donc pas examiné les questions relatives au protocole, aux jours fériés, ou à la neutralité de l'Etat en général.

Le Groupe de travail a pris pour lignes de conduite la mise en œuvre des principes d'égalité et de liberté des convictions, la clarification des dispositifs législatifs et la transparence des pratiques administratives.

3.1. Continuité de l'analyse

Normes et documents de référence : le Groupe de travail s'est référé conjointement :

- au rapport de la Commission des Sages,
- à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'
- aux *Guidelines for Legislative Reviews of Laws Affecting Religions or Beliefs* produites conjointement par l'OSCE et la Commission de Venise.

Usages et pratiques : le Groupe de travail a mené des auditions des communautés convictionnelles reconnues ainsi que de divers départements de l'administration concernés directement ou indirectement par la matière. L'objectif de ces auditions était à la fois différent et complémentaire de celles menées par la Commission précédente. Alors que les auditions antérieures avaient essentiellement été consacrées à l'auto-définition de l'utilité sociale des communautés convictionnelles, les présentes auditions ont eu pour objet de présenter à ces dernières des propositions concrètes de réforme et d'en recueillir les observations. Les auditions de l'administration ont été menées dans la même

perspective, sur des améliorations techniques plutôt que sur des propositions de réforme plus générale.

3.2. Vers des résultats concrets

Des questions ouvertes.— Les régimes de reconnaissance de communautés convictionnelles sont une dominante en Europe. Leur variété, tant historique que juridique, se maintient toutefois et conduit à des questionnements et à des évolutions actuellement dépourvus de convergences manifestes. Seule une jurisprudence européenne de plus en plus exigeante quant à l'impartialité des autorités civiles vient aujourd'hui limiter une marge d'appréciation nationale très large dans la délicate question des relations entre convictions et Etats. De nombreux avis du Conseil de l'Europe et de l'OSCE sont par ailleurs rendus sur les réformes législatives en œuvre notamment dans les pays de l'Europe élargie depuis la fin des régimes communistes.

Au sein du cadre belge, les discussions et débats ne sont pas moins nombreux, davantage d'ailleurs sur les critères de répartitions des budgets publics destinés aux communautés convictionnelles, que sur une remise en cause du principe de financement public dans un Etat-Providence. Les questions institutionnelles de répartition des compétences, mais aussi les questions constitutionnelles relatives à l'autonomie des communautés convictionnelles viennent également rendre les analyses particulièrement complexes et ouvertes.

Ces diverses questions ont été largement abordées par le Rapport de la Commission précédente. Le Groupe de travail n'a pas entendu rouvrir de vastes débats théoriques, ni envisager de revirements radicaux dans les principes historiquement en œuvre. Les régimes des communautés convictionnelles font partie, *volens nolens,* des *know how* constitutionnels fondamentaux d'un Etat et d'une société.

En revanche, l'évolution juridique des garanties d'équité sociale et des droits de l'homme, de même que l'évolution sociologique d'une société à la fois plus sécularisée et plus diversifiée convictionnellement appellent des modifications et des adaptations des régimes actuels.

Une proposition intégrée pour des réformes des matières fédérales.— Pour mener à bien ce défi, les résultats du Groupe de travail se présentent donc différemment des travaux antérieurs, dont ils entendent être la continuité et pour

une part la concrétisation. Plutôt que d'aborder de nouvelles difficultés auxquelles des réponses claires n'auraient pas pu être apportées durant son mandat, le Groupe de travail a développé en priorité une réforme cohérente qui apporte des solutions aux inégalités de traitement qui ont été constatées.

Quoiqu'il ait été imaginé au début du processus de travailler sous la forme de plusieurs scénarios, le Groupe de travail a privilégié progressivement un scénario unique autour duquel un consensus fort s'est construit.

Des recommandations pour des réformes dans les matières régionales et communautaires. Conformément au mandat reçu, le Groupe de travail estime nécessaire de formuler certaines recommandations, notamment de coordination et de coopération, qui apparaissent nécessaires à la réalisation de l'égalité de traitement, dans des matières qui ne relèvent pas de la compétence des autorités fédérales.

Résultats et continuité — Le Groupe de travail s'inscrivant dans la suite des travaux de la Commission des Sages, n'a pas jugé utile de revenir sur les développements présentés dans le Rapport de cette dernière, mais y fait référence chaque fois que nécessaire. C'est donc en continuité avec les travaux de la Commission que le Groupe de travail présente ici une proposition globale et concrète de réforme.

3.3. Eléments du rapport

Le rapport se présente dès lors en quatre parties :

- Les orientations de principes
- Les différents aspects de la réforme
- Autres recommandations
- Le texte d'un avant-projet de loi
- Annexes

2.

Les orientations de principe

Sommaire

A la suite des principes directeurs proposés par la Commission des Sages (Rapport, pp. 25-32), ainsi que de ses propres travaux et auditions, le Groupe de travail a donné priorité aux hypothèses, principes et solutions suivants :

1. LES AVANTAGES ET CONDITIONS D'UN REGIME PUBLIC
2. L'INTEGRATION DES OBJECTIFS DANS UN REGIME UNIFIE
3. UN FINANCEMENT EQUITABLE ET RESPONSABILISANT
4. L'AUTONOMIE DES CONVICTIONS, CONDITION DU PLURALISME
5. TRANSPARENCE ET DIVERSIFICATION DES CRITERES
6. UN PREMIER NIVEAU PLUS SOUPLE D'ENREGISTREMENT
7. REPARTITION : PROXIMITE ET FLEXIBILITE
8. L'INTEGRATION PLUS COMPLETE DU SYSTEME DE CASCADE
9. UNE REVALORISATION DU STATUT
10. UN EFFET BUDGETAIRE LIMITE
11. STABILITE DES BESOINS GLOBAUX ET FLUIDITE DES CONVICTIONS
12. UN REGIME DE LIBERALITES FISCALEMENT DEDUCTIBLES
13. REGIME DE L'ORGANE REPRESENTATIF
14. LES TACHES ET RESPONSABILITES DE L'ADMINISTRATION
15. CONSEIL SUPERIEUR DES COMMUNAUTES CONVICTIONNELLES
16. CONCEPTS LEGAUX LIES AUX CONVICTIONS
17. REVISION DE LA CONSTITUTION
18. REPARTITION DES COMPETENCES
19. COOPERATION ENTRE COMPETENCES
20. UN REGIME DE DROIT TRANSITOIRE ADAPTE

Un schéma directeur du système proposé est présenté en conclusion.

1. Les avantages et conditions d'un régime public

Un régime public de soutien aux communautés convictionnelles constitue l'une des formes de régimes compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme. Les *Guidelines de l'OSCE et du Conseil de l'Europe* confirment cette compatibilité avec le droit international. Les analyses de droit comparé européen montrent par ailleurs que même les Etats qui affirment un régime de séparation formelle n'en réalisent pas moins diverses formes de financement et de reconnaissance indirectes.

La littérature américaine, tant juridique que sociologique, émet fréquemment l'hypothèse que la sécularisation des sociétés européennes est paradoxalement due au financement public des cultes. Anéantissant les effets de concurrence, l'octroi automatique de subventions conduirait à anesthésier toute responsabilité propre des cadres convictionnels. Il en résulterait une routine religieuse et un conformisme social finalement autodestructeurs.

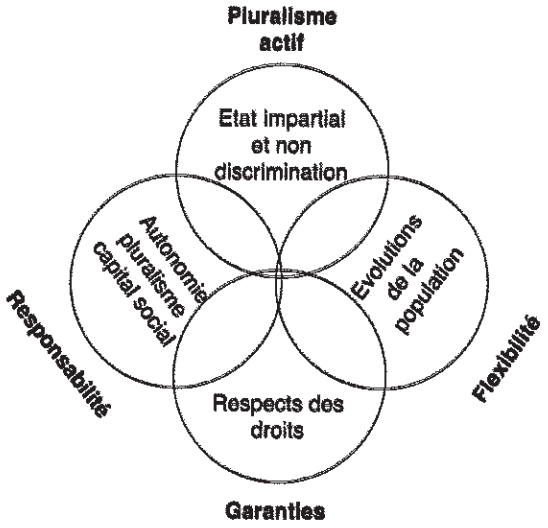
Selon une conception plus répandue en Europe, l'abandon de tout soutien matériel public aux besoins éthico-convictionnels de la population conduirait au contraire à des effets pervers comme la prépondérance des communautés convictionnelles les plus riches, la mise en place de flux financiers occultes, ou encore la perte par les pouvoirs publics d'un lieu de médiation utile pour la cohésion sociale. Plus généralement, les besoins éthico-convictionnels constituent en Europe un point d'intérêt général constant au même titre que d'autres formes de capital social. Les enjeux qu'ils représentent face aux évolutions sociologiques contemporaines (accroissement des taux de suicides, isolement des populations précaires, renforcement des radicalismes violents,...) relancent la nécessité d'une réflexion sur les responsabilités publiques.

La garantie constitutionnelle donnée en 1831 à un tel régime public de soutien suppose par ailleurs qu'il soit tenu pour compatible avec les autres prescrits constitutionnels. Cette compatibilité a été confirmée en 1993 par l'élargissement de la garantie de financement aux « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ». Une interprétation intégrée et évolutive de la Constitution, ainsi que du droit international, conduit toutefois aujourd'hui à un examen progressivement plus minutieux de ces conditions de compatibilité.

2. L'intégration de plusieurs objectifs dans un régime unifié

Plusieurs objectifs

L'adaptation du régime de financement devrait assurer une meilleure intégration des objectifs de bonne gouvernance : d'une part une meilleure prise en considération de la diversité des convictions et de l'évolution des pratiques de la population, ainsi qu'une plus grande équité entre les communautés bénéficiaires ; d'autre part, un équilibre entre des conditions raisonnables de financement et le respect de l'autonomie constitutionnelle desdites communautés, mais aussi une incitation à une responsabilisation sociale desdites communautés. En particulier, la protection des droits subjectifs des ministres et délégués devrait être améliorée d'une façon telle que l'égalité soit assurée et que ne soit pas compromise la garantie d'autonomie collective, source du pluralisme convictionnel.



La règle de non discrimination devrait prendre en compte les différences légitimes qui existent éventuellement entre les communautés convictionnelles, mais le socle commun devrait demeurer le plus homogène possible pour assurer une prise en compte de l'élargissement social des types de besoins convictionnels, ainsi qu'une harmonisation de la législation.

Un concept unifié de « communauté convictionnelle »

La double diversité des régimes (a) entre dénominations d'une part, et (b) entre niveaux de compétence législative d'autre part, n'a pas la même nature.

(a) Le concept de discrimination ne s'applique pas en droit international aux conséquences d'une diversité institutionnelle de compétences législatives. Il n'en reste pas moins qu'une certaine coordination peut produire des effets favorables, comme en témoigne l'existence et le bon fonctionnement de l'Accord de coopération de 2004.

(b) La diversité des régimes selon les dénominations appelle une justification plus précise. Pour souligner que désormais l'uniformité de régime devient un principe, et sa disparité ponctuelle une exception, un vocabulaire unifié est proposé.

En lieu et place d'une distinction entre

- « **cultes** (reconnus) » et « **religions** (reconnues)
- « **organisations** (reconnues par la loi) **qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle** »,

est proposé le concept unifié de

- « **communauté convictionnelle** (enregistrée ou reconnue) ».

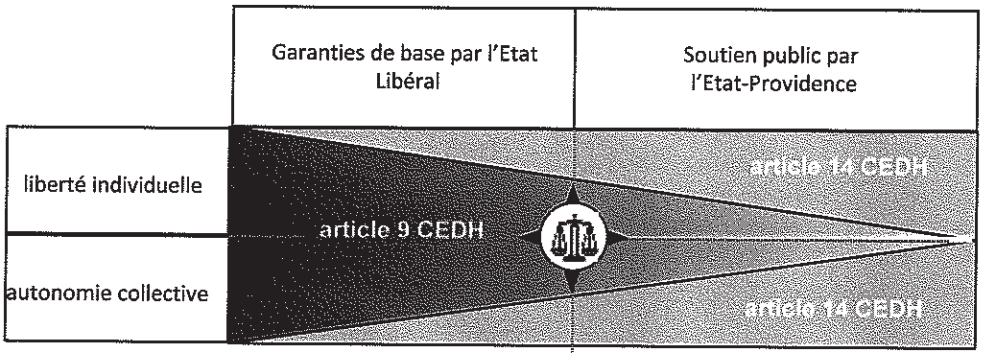
Cette proposition ne nécessite pas la révision de l'article 181 de la Constitution, mais pourrait y trouver un statut constitutionnel le cas échéant. L'adaptation de l'article 24 §1 de la Constitution poserait quant à elle des questions spécifiques concernant la distinction de l'enseignement de la « morale non confessionnelle » et de l'enseignement « d'une des convictions reconnues ». Le Groupe de travail n'avait pas mandat sur ce dernier point mais formule néanmoins une proposition dans le cadre de l'examen des dispositions constitutionnelles (cfr p. 96).

3. Un financement équitable et responsabilisant

Comme l'indique désormais une jurisprudence européenne constante, deux principes s'imposent :

- Aucun avantage complémentaire lié aux régimes publics ne peut être soumis à des conditions ou pratiques discriminatoires. L'Etat se doit d'être un arbitre neutre et impartial.
- Les régimes publics de soutien ne peuvent en aucun cas conduire à suspendre ou conditionner l'octroi des garanties de base de la liberté de religion et de conscience.

Tant le Conseil d'Etat que la Cour de cassation et la Cour constitutionnelle ont confirmé ces principes. En particulier, un régime de financement des convictions est en soi compatible avec la liberté des convictions, et avec le principe de non discrimination. Ces jurisprudences montrent cependant également le caractère délicat des équilibres concrets à trouver entre libertés de base, conditions de financement et non discrimination (voir schéma ci-dessous). La Cour constitutionnelle a notamment admis que les contraintes budgétaires et organisationnelles de l'Etat justifiaient de circonscrire les conditions de financement. La jurisprudence européenne, qui reconnaît une marge d'appréciation particulièrement large à cette recherche d'un équilibre national propre, se livre aujourd'hui à des contrôles plus précis, notamment au regard du principe de non discrimination.



Le présent rapport s'inscrit dans cette perspective : adapter les éléments légitimes du régime actuel en vue de les rendre plus équitables, davantage ouverts à la diversité sociale contemporaine, mais non moins fidèles aux principes de neutralité de l'Etat belge et de libertés de base pour tous.

4. L'autonomie des convictions, condition du pluralisme

Comme l'indique récemment la Cour européenne des droits de l'homme dans un arrêt du 15 Septembre 2009 (*Affaire Miroļubovs et Autres c. Lettonie*) , n° 798/05), "Les communautés religieuses existant traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion, qui comprend le droit de manifester sa religion collectivement, suppose que les fidèles puissent s'associer librement, **sans ingérence arbitraire de l'Etat.** En effet, **l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique** et se trouve donc au cœur même de la protection offerte par l'article 9 (...) De même, **l'article 9 de la Convention ne garantit aucun droit à la dissidence à l'intérieur d'un organisme religieux** ; en cas de désaccord doctrinal ou organisationnel entre une communauté religieuse et son membre, la liberté de religion de ce dernier s'exerce par la faculté de quitter librement la communauté en question (...) Dans l'exercice de son pouvoir de réglementation en la matière et dans sa relation avec les divers religions, cultes et croyances, l'Etat se doit d'être neutre et impartial ; il y va du maintien du pluralisme et du bon fonctionnement de la démocratie (...) Des mesures de l'Etat favorisant un dirigeant d'une communauté religieuse divisée ou visant à ***contraindre*** la communauté, *contre ses propres souhaits,* à se placer sous une direction unique constituent également une atteinte à la liberté de religion » (§ 80). La garantie de cette autonomie fonde également une prise en compte de différences légitimes. Pour la Cour, l'Etat « *doit* tenir compte du contexte historique et des particularités de[s religions] en cause, *que celles-ci se situent sur le plan dogmatique, rituel, organisationnel ou autre* » (arg. §81).

Le système belge de financement n'étant nullement contraignant ni obligatoire, *l'adhésion libre d'une communauté convictionnelle à ce système (et à ces conditions) peut être considérée comme une manifestation de son autonomie.* Comme déjà indiqué, seule une altération des garanties de base ou l'imposition de conditions disproportionnées voire discriminatoires pourrait mettre en cause la validité internationale d'un système complémentaire de financement. Les conditions de financement liées au respect des droits fondamentaux supposent qu'aucun d'entre eux ne soit interprété isolément. L'autonomie des communautés convictionnelles, comme droit fondamental, étant elle-même un droit garanti, interagit avec les autres droits fondamentaux pour leur conférer une interprétation adaptée. Par ailleurs, une adaptation du financement pourrait

contribuer à une plus grande efficacité du principe d'autonomie, notamment par l'attribution de meilleurs moyens aux organes représentatifs ainsi qu'une flexibilité accrue de gestion. Une responsabilisation renforcée des organes représentatifs en découlerait également. De plus, une telle évolution favoriserait un processus d'intégration sociale et d'inculturation.

5. Transparence et diversification des critères

Les critères d'intervention des pouvoirs publics

Les critères d'intervention des pouvoirs publics, actuellement liés à une jurisprudence administrative validée législativement pour chaque reconnaissance, devraient être rendus plus transparents, plus équitables et susceptibles de recours plus aisés. A cette fin, ils seraient portés dans une loi générale et mis en œuvre par arrêtés royaux délibérés en Conseil des Ministres, tant pour l'entrée dans le régime public que pour l'exclusion éventuelle de ce régime.

Sans mettre en cause les fondements historiques des critères issus de la pratique administrative, il semble nécessaire aujourd'hui non seulement d'en adapter la mise en œuvre mais aussi de les articuler à d'autres modalités d'évaluation :

- une entrée dans le régime de soutien désormais en deux phases, la reconnaissance étant précédée d'une phase d'enregistrement durant au moins cinq années (cfr pt 6) ;
- la réalisation d'une enquête scientifique périodique sur les convictions et pratiques de la population dont les résultats seront pris en compte avec d'autres critères pour la gestion du régime ;
- la création d'un Conseil supérieur des communautés convictionnelles, de composition pluraliste et à finalité consultative (cfr p. 32 et 86) ;
- un recours juridictionnel devant le Conseil d'Etat ouvert contre la décision de refus ou d'exclusion.

Les critères de répartition

C'est par un meilleur suivi des reconnaissances des communautés locales que devrait s'objectiver le système classique de répartition (cfr p. 25). En outre, pour assurer une flexibilité adaptée aux évolutions sociologiques, d'autres critères plus globaux devraient être pris en compte complémentairement.

Les débats publics ont, depuis une vingtaine d'années, régulièrement évoqué le passage à des systèmes « électifs » qui auraient pour traits communs de soumettre la *répartition* du financement public à diverses formes de votes ou d'options individuelles. Le basculement vers de telles techniques ne semble ni dépourvu de controverses constitutionnelles, ni apte à lever toutes critiques de stéréotypie sociale. En particulier, rien ne justifierait que seul le financement des communautés convictionnelles soit soumis à cette modalité dérogatoire au principe de l'universalité du budget.

Une certaine convergence publique s'est manifestée en faveur d'une prise en compte moins subjective des évolutions sociales. Certaines formes d'évaluations scientifiques globales et périodiques ont été avancées, y compris par la Commission des Sages. Le Groupe de travail souscrit à l'idée, non pas de donner un effet de monopole ou d'exclusivité à de telles enquêtes, mais de les *intégrer* comme une des données à l'égard desquelles les autorités devront nécessairement se référer pour motiver leurs décisions. Ces données sont :

- une proposition prévisionnelle de l'organe représentatif ;
- le nombre de communautés locales reconnues par les Régions ou la Communauté germanophone;
- l'évolution de l'occupation du cadre durant les années précédentes ;
- l'avis du Conseil consultatif des communautés convictionnelles.

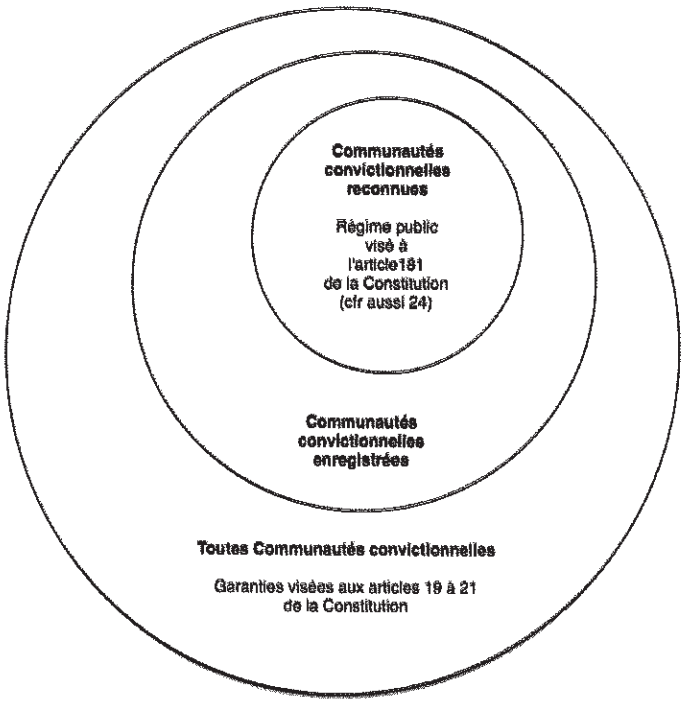
Cette approche multifactorielle permettra de mettre en œuvre des modalités plus réflexives d'objectivation. Sa périodicité assurera une adaptation plus aisée et mieux coordonnée. Dépourvus d'effets mécaniques, ces critères complémentaires seront intégrés à la programmation des marges d'évolution des cadres territoriaux globaux et des subventions des organes représentatifs.

6. Un premier niveau moins exigeant : l'enregistrement

Un régime de reconnaissance à un seul niveau produit un effet « de seuil » fort important. Il conduit à un clivage qui concentre un soutien public fort sur un très petit nombre de communautés convictionnelles. Un régime à plusieurs « étages » permettra de prendre en compte plus aisément la fluctuation et la diversification des besoins convictionnels de la population, et d'atténuer cet effet de « seuil ». La compatibilité de ce système avec le droit européen a été confirmée par la Cour européenne des droits de l'homme.

Un système simple d'enregistrement permettra d'étendre des effets de cohésion sociale et de réorganiser certains avantages publics de façon plus transparente et plus large. Il ne sera pas accompagné de financements directs et n'aura pas d'incidence globale sur le budget.

On notera que l'enregistrement proposé n'est pas obligatoire et n'est nullement une condition pour l'exercice de la liberté de religion et de conscience.



Le Groupe de travail a conscience de l'importance du changement induit par cette proposition. Les avantages qu'elle offre en termes de cohésion sociale, de transparence et de non-discrimination sont sans commune mesure avec les inconvénients potentiels de ce système. Ces derniers tiennent essentiellement à son effet d'appel lors de sa mise en vigueur, et au contentieux qui pourrait en résulter face à certaines revendications procédurières. Les modalités de ce système permettront d'ailleurs de compléter certains aspects des politiques publiques en matière de dérives sectaires. Mais plutôt que d'envisager ces aléas comme des inconvénients, on y verra l'occasion d'une démocratie plus transparente et d'une discussion plus ouverte des problèmes de discrimination.

7. Répartition : proximité et flexibilité

Le centre de gravité du système actuel d'objectivation est basé sur l'accumulation progressive, point par point, de communautés locales. Cette objectivité « du sablier », tout en restant essentielle, doit être réadaptée pour plusieurs raisons :

- une disparité des modes d'évaluation selon la communauté convictionnelle concernée : nombre d'habitants pour les communautés catholiques, nombre de fidèles pour les autres cultes, référence non quantifiée aux structures administratives de l'Etat, pour la Laïcité ;

- une évolution différentiée des critères de reconnaissance : depuis la loi spéciale de 2001, les critères de reconnaissance des communautés locales diffèrent sur le plan démographique, en raison de leur évaluation par des autorités différentes (régionales pour les cultes, fédérales pour les organisations philosophiques non confessionnelles) ;

- une déterritorialisation progressive des pratiques : mobilité des fidèles mais aussi mobilité des ministres, principalement dans les cultes touchés par une raréfaction des vocations ;

- une plus grande variété dans l'évolution des communautés locales dans le temps : perte de dynamisme de certaines communautés anciennes, croissance de communautés nouvelles, parfois plus rapide que le processus de reconnaissance lui-même.

Tout en conservant un rôle prépondérant à l'objectivation de proximité par le biais du dénombrement des communautés locales, il apparaît nécessaire

d'introduire une double flexibilité pour prendre en compte les constats sociologiques de fluidité tant convictionnelles que géographiques :

- une flexibilité du *cadre global* par une réévaluation tous les cinq ans ;
- une flexibilité des *affectations à l'intérieur du cadre*, désormais laissées à la responsabilité des organes représentatifs ;
- une flexibilité des affectations territoriales, également laissées à la responsabilité des organes représentatifs. Cette flexibilité pourrait être limitée normativement en ce qui concerne l'affectation à l'organe représentatif ou à des communautés locales non reconnues.

8. L'intégration plus complète du système de cascade

Les critères classiques d'objectivation se construisent par une reconnaissance en « cascade » : la reconnaissance des communautés convictionnelles (reconnaissance fédérale des dénominations), et les reconnaissances accessoires qui s'y rapportent (l'organe représentatif, les communautés locales reconnues, les ministres et délégués rémunérés par l'Etat). Dès lors, la règle de non discrimination doit rendre plus équitables l'ensemble des critères de reconnaissances principales et accessoires.

L'expansion rapide de certaines communautés convictionnelles, et certains effets de mobilité conduisent également à porter attention à d'autres branches de cette cascade :

- les **communautés** locales *non reconnues* des communautés convictionnelles *reconnues*, et
- les **communautés** locales *non reconnues* des communautés convictionnelles *enregistrées*, et
- les **ministres** et **délégués** *non rémunérés par les Autorités civiles,* membres des communautés convictionnelles *reconnues*
- les **ministres** et **délégués** *non rémunérés par les Autorités civiles,* membres des communautés convictionnelles enregistrées

Ces catégories ont un statut ambigu en droit positif. Ainsi, il demeure incertain que l'expression « ministre d'un culte reconnu » vise *tous* les ministres relevant

d'un culte reconnu, ou uniquement les ministres de ce culte, *portés au cadre* rémunéré par les Autorités civiles.

Cette ambigüité pourrait être levée et les régimes alignés à tout le moins sur les droits et obligations des ministres des communautés enregistrées.

Le même raisonnement sera tenu à égard des communautés locales non reconnues de communautés convictionnelles reconnues qui seront assimilées à des communautés locales des communautés convictionnelles enregistrées.

Afin que cette flexibilité soit exempte d'abus, l'extension du régime juridique ne serait assurée à ces communautés et ministres qu'à la condition qu'ils soient déclarés à l'initiative de l'organe représentatif.

9. Une revalorisation du statut

Revalorisation des traitements

Sous le régime actuel, on constate d'importantes disparités de rémunérations entre les cultes pour des fonctions pourtant comparables. Les rémunérations attribuées aux fonctions de base sont par ailleurs particulièrement faibles, avec trois exceptions de rémunérations déjà adaptées : les rémunérations des délégués non confessionnels, celles des desservants catholiques admis au cumul de paroisses, et enfin celle des imams premiers en rang. Il est proposé de revaloriser l'ensemble des traitements en prenant en compte les rémunérations exceptionnellement déjà réadaptées. Le régime de barémisation assuré aux délégués non confessionnels est étendu aux ministres des cultes. Une interdiction de cumul au sein du cadre est instaurée. Cette revalorisation des traitements est conditionnée par l'accord des Régions de supprimer la gratuité de la mise à disposition d'un logement ou le paiement d'une indemnité de logement à certains desservants. Elle est également liée à l'instauration de l'obligation de mise à la retraite à 65 ans pour tous les ministres et délégués, sauf pour le niveau A1.

Une plus grande uniformité des droits sociaux

Le principe d'autonomie est préservé par le choix laissé aux organes représentatifs du choix du régime juridique de base (**contrat de travail ou relation *sui generis*).** A défaut de la production d'un statut *sui generis*, le droit du travail s'appliquera par défaut si les conditions de sa mise en œuvre sont réunies.

La **garantie des droits sociaux** a fait l'objet d'évolutions disparates, parfois justifiées par des caractéristiques aujourd'hui obsolètes de certaines communautés. Il est proposé d'uniformiser ces droits sur la base des droits sociaux accordés par la loi de 2002 aux délégués des organisations philosophiques non confessionnelles.

Le statut des ministres et délégués soulève des questions sensibles au regard de l'articulation entre la garantie d'autonomie des communautés convictionnelles d'une part et celle des autres droits de l'homme, d'autre part. Cette question, abordée par la Commission des Sages, demeure complexe. Comme indiqué précédemment, il en va d'un équilibre délicat, en vertu duquel par exemple le droit des femmes d'accéder à une fonction rituelle n'est pas garanti par les instruments internationaux. Que ce culte soit « reconnu » ou non ne modifie pas cette position. Elle relève à l'heure actuelle des garanties de base de l'autonomie des communautés convictionnelles.

Le Groupe de travail a cependant entendu prendre position sur une question controversée et délimitée : celle du contrôle des **droits de la défense** en cas de révocation d'un ministre ou d'un délégué sous statut *sui generis*. Tout en notant *de lege lata* la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique, on observe une évolution ultérieure de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle garantit en effet une conception subjective des droits de la défense, dans des arrêts relatifs aux effets civils des nullités ecclésiastiques de mariage ou de veto du Saint-Siège à des nominations universitaires concordataires. La Cour n'a cependant pas à ce jour clarifié sa jurisprudence au regard de l'hypothèse, distincte, de la perte de traitement public par un ministre exclu ou révoqué par son Eglise.

Il apparaît au Groupe de travail que le législateur pourrait prendre position pour lever cette ambiguïté. Dans la perspective ouverte par la jurisprudence européenne, le respect des droits de la défense prend une portée particulière envers le principe d'autonomie lorsque des moyens de subsistance dépendent de la décision en cause. Ces droits de la défense ne peuvent toutefois conduire ni l'administration ni les tribunaux à débattre des causes de la révocation, ni à

imposer un type de procédure interne, ni non plus à réintégrer un ministre exclu. La jurisprudence belge s'est en revanche prononcée en faveur de l'octroi de dommages-intérêts éventuels sur la base des règles de responsabilité civile.

En l'état, une double garantie minimale peut être dégagée et validée législativement : l'obligation pour l'organe représentatif d'entendre l'intéressé et l'obligation de lui communiquer la motivation de la révocation.

Au surplus, les évolutions de la jurisprudence européenne seront à prendre en compte.

Un régime de pension uniforme

Il existe aujourd'hui trois régimes de pensions différents, pour les ministres du culte catholique, pour les ministres des autres cultes et pour les délégués du Conseil central laïque. Les ministres du culte catholique ont la faculté, mais non l'obligation, de prendre leur retraite à l'âge de 65 ans s'ils comptent 30 ans de service. Les ministres des autres cultes ont cette même faculté à l'âge de 70 ans et s'ils comptent 35 ans de service. Les délégués du Conseil central laïque bénéficient du régime de pension applicable aux agents de la fonction publique. Suivant en cela la recommandation de la Commission des Sages, le Groupe de travail estime que le régime de pensions doit être uniformisé. Il propose que l'ensemble des ministres des cultes soit soumis au même régime de pension que les délégués laïques. Le Groupe de travail estime que les ministres des cultes devraient tout comme les délégués laïques être automatiquement admis à la pension à l'âge de 65 ans. Cela n'empêche évidemment nullement que les ministres des cultes, tout comme les délégués laïques, continuent à remplir leurs fonctions d'assistance religieuse et morale, ou de direction d'une communauté sur base volontaire et conformément aux souhaits de l'organe représentatif.

10. Un effet budgétaire limité

La revalorisation et l'uniformisation des traitements proposées par le Groupe de travail n'auront qu'un effet budgétaire limité, grâce à la suppression des possibilités de cumul et à la généralisation d'un régime ordinaire de pension à l'âge de 65 ans, dont l'impact serait favorable à terme. La croissance attendue, à cadre effectif constant, est de 4,1 % sur 5 ans à 8,2 % sur 10 ans. D'autre part, la poursuite de la décroissance de la démographie du clergé catholique laisse augurer un impact budgétaire plus faible encore.

11. Stabilité des besoins globaux et fluidité des convictions

Une hypothèse de base fonde les travaux quant à une stabilité budgétaire à moyen terme : on tient que les besoins éthico-convictionnels de la population se présentent sous des formes de plus en plus diversifiées et fluctuantes mais demeurent *in globo* conjointement stables.

On peut poser cette hypothèse de façon descriptive, comme un état de fait déjà observé par la sociologie. On peut également poser cette hypothèse de façon normative, comme un élément proactif d'une politique publique relative à la mise en œuvre effective des libertés fondamentales et aux effets positifs de l'accompagnement religieux ou moral. La notion de « capital social » comme la référence au quatrième pilier (culturel) du développement durable ou encore aux initiatives publiques de dialogues interculturels, sont autant de cadres pour asseoir une réflexion dans cette perspective.

Il n'incombe pas au Groupe de travail de mener ces analyses théoriques, mais seulement d'y percevoir un fondement suffisant à la position selon laquelle le budget public peut lui aussi être envisagé comme globalement stable. Sa gestion portera donc essentiellement sur :

- l'équité des répartitions,
- la fluidité des mouvements,

- et la durabilité du régime.

12. Un régime de libéralités fiscalement déductibles

En vue de renforcer la responsabilisation financière des membres des communautés convictionnelles, ainsi que la transparence des financements tiers, le régime de déductibilité fiscale devrait être étendu au bénéfice des *établissements publics* de gestion des communautés convictionnelles.

Le Groupe de travail estime qu'une telle mesure complèterait adéquatement la mise en transparence et la rationalisation des flux financiers en la matière. Cette mesure contribuerait à alléger les budgets desdits établissements publics et dès lors ceux des communes ou des Régions en charge de combler leurs éventuels déficits.

13. Régime de l'organe représentatif

Dans le régime belge des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles, le rôle des organes représentatifs (parfois dits chefs de culte pour les cultes) est essentiel. Le Groupe de travail est favorable au maintien de ce rôle central des organes représentatifs et de leur autonomie. Leurs responsabilités doivent cependant être progressivement adaptées aux évolutions sociologiques et administratives. Par ailleurs, l'égalité de traitement entre les divers organes doit être assurée, tant en ce qui concerne leurs structures que leur cadre propre et leur financement. Le Groupe de travail propose une définition des missions de l'organe représentatif, à qui de nouvelles tâches notamment au niveau de la gestion du personnel seront imparties, et propose que tous les organes représentatifs puissent être subsidiés pour remplir ces fonctions. Le montant du subside tiendra naturellement compte des situations particulières – et historiques – de chaque communauté convictionnelle.

14. Les tâches et responsabilités de l'administration

La mobilité plus grande des ministres et délégués convictionnels, qui conduit notamment à proposer une plus grande flexibilité dans la gestion des cadres, devrait s'accompagner d'un accroissement des responsabilités de gestion dans le chef des organes représentatifs et un recentrement des tâches de l'administration sur son métier de base, de pilotage et contrôle. Par ailleurs, de nouvelles tâches seront confiées à l'administration : gestion du registre des communautés convictionnelles, instruction des dossiers d'enregistrement et de reconnaissance, secrétariat du Conseil supérieur des communautés convictionnelles. Le Groupe de travail suggère de donner à une future « direction des communautés convictionnelles » plus de visibilité vis-à-vis du public et de la doter du personnel et des moyens nécessaires pour lui permettre de faire face à ses nouvelles tâches.

15. Conseil supérieur des communautés convictionnelles

Dans le cadre des techniques participatives de gouvernance, et à l'exemple de nombreuses nouvelles législations européennes, la mise en place d'un organe consultatif auprès du Ministre de la Justice permettrait une approche plus ouverte et plus transparente du suivi du régime des communautés convictionnelles. Ce Conseil serait composé de représentants des communautés convictionnelles, d'experts universitaires et de représentants de l'administration. Il aurait une fonction de réflexion et de consultation. Le fonctionnement de cet organe serait assuré de façon à ne pas porter atteinte au principe constitutionnel d'autonomie des communautés convictionnelles et de neutralité de l'Etat.

16. Concepts légaux liés aux convictions

La proposition d'un concept unifié de « communautés convictionnelles » a déjà été présentée. Ce concept se substitue aux notions de « cultes (reconnus) » et de « organisations (reconnues par la loi) qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ».

La proposition du Groupe de travail laisse toutefois subsister les deux appellations de « ministre » et de « délégué » selon que la conviction est confessionnelle ou non confessionnelle. (De même, les deux appellations d' « aumônier » et de « conseiller » (moral ou islamique) pourraient subsister, du moins dans la mesure où l'on estimera que le concept d'aumônier est revêtu d'un sens commun plus général et non limité à celui d'une conviction particulière.

Dans un souci de simplification et de meilleur respect de l'autonomie des communautés convictionnelles, il est également proposé que les très divers concepts spécifiques, souvent (mais pas toujours) propres aux usages internes des communautés (curé, pasteur, rabbin, imam, chapelain etc.) ne soient plus utilisés par la loi, ni par les normes relatives au cadre des communautés locales.

Par là, le Groupe de travail entend mettre un terme à la diversité bien plus vaste encore des concepts légaux liés aux convictions utilisés par le droit belge : religieux, ministre du culte, ministre d'un culte, état ecclésiastique, « autres ecclésiastiques », « personnes qui vivent dans une communauté en vue de réaliser un objectif religieux ou philosophique », culte, religion, philosophie, bénédiction, nombre d'âmes, etc.

Le Groupe de travail propose une grille d'adaptation des législations en vue d'une mise en cohérence des concepts et de leurs interprétations.

17. Révision de la Constitution

La réforme proposée peut se réaliser sans modification de l'article 21 de la Constitution, hormis celle de son extension aux organisations philosophiques non confessionnelles. Il serait toutefois souhaitable que l'article 21 soit également modifié pour régir son articulation à l'article 181, quant à l'équilibre entre soutien financier et autonomie. Il serait également utile d'étendre aux articles 19, 20, 24 et 181 de la Constitution l'harmonisation des concepts proposée par le Groupe de travail (cfr p. 96) et en particulier d'abandonner l'ancienne terminologie de

« cultes » et d' « organisations qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » pour la remplacer par celle de « communautés convictionnelles ». Un nouvel article 181 pourrait ainsi se lire « Les traitements et pensions des ministres et délégués des communautés convictionnelles reconnues sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

18. Répartition des compétences

L'octroi aux Régions des compétences législatives relatives aux communautés locales des communautés convictionnelles confessionnelles reconnues tandis que l'ensemble des compétences relatives aux communautés convictionnelles non confessionnelles reconnues est demeurée au niveau fédéral, entraine des effets potentiels de discrimination entre ces catégories dont l'unification est proposée par ailleurs. Le Groupe de travail recommande que les compétences relatives aux communautés locales de l'ensemble des communautés convictionnelles reconnues soient attribuées au même niveau de pouvoir.

19. Coopération entre niveaux de pouvoirs

Concernant l'exercice des compétences réparties entre différents niveaux de pouvoirs, les propositions du Groupe de travail conduisent dans le cadre des accords de coopération, à de nouvelles coordinations entre droits régionaux et droit fédéral. Il s'agit notamment de la suppression de l'indemnité communale de logement dans le cadre de la revalorisation des traitements, des modalités d'évolution et de flexibilité des cadres, et d'un co-financement des organes représentatifs.

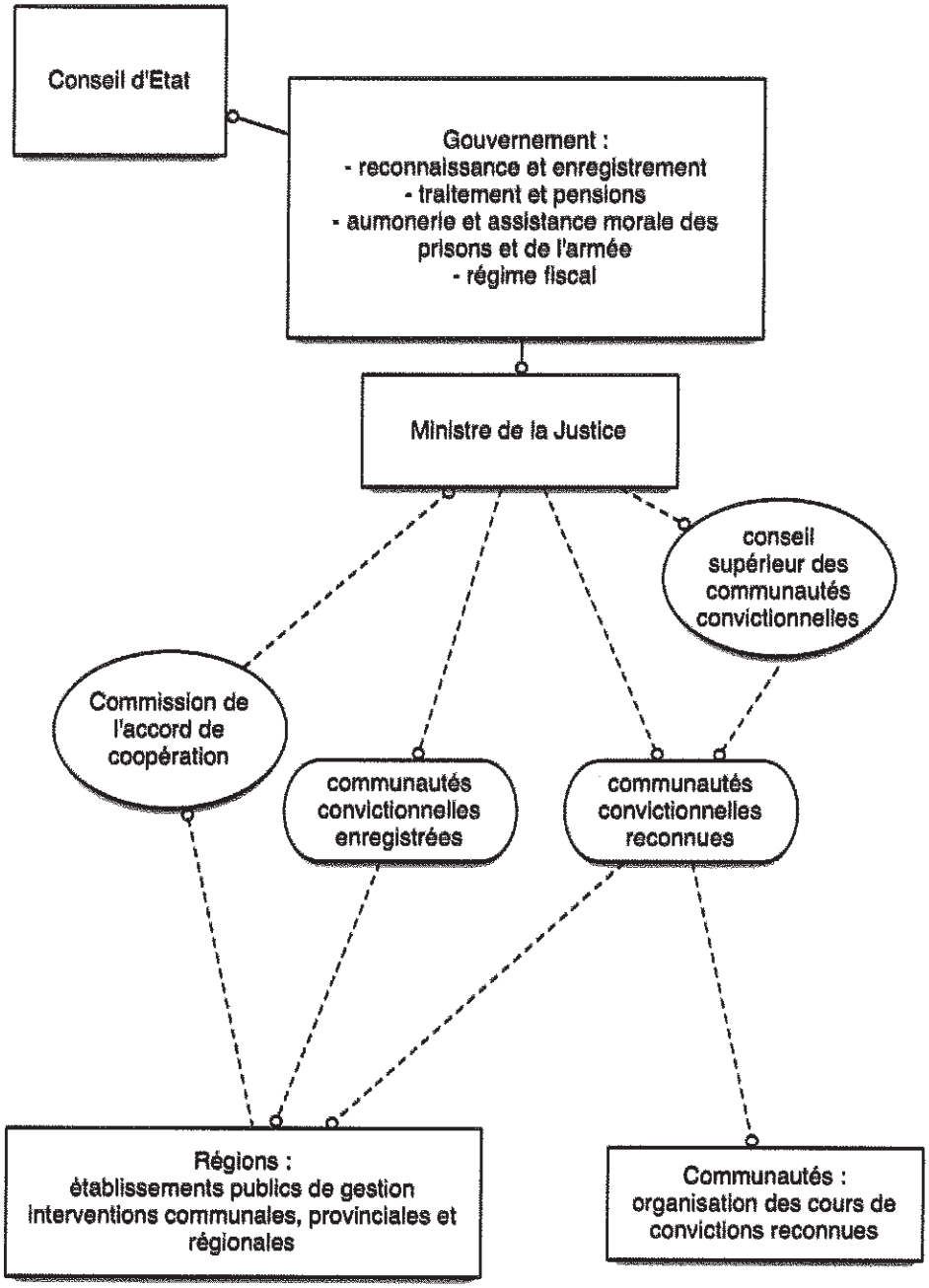
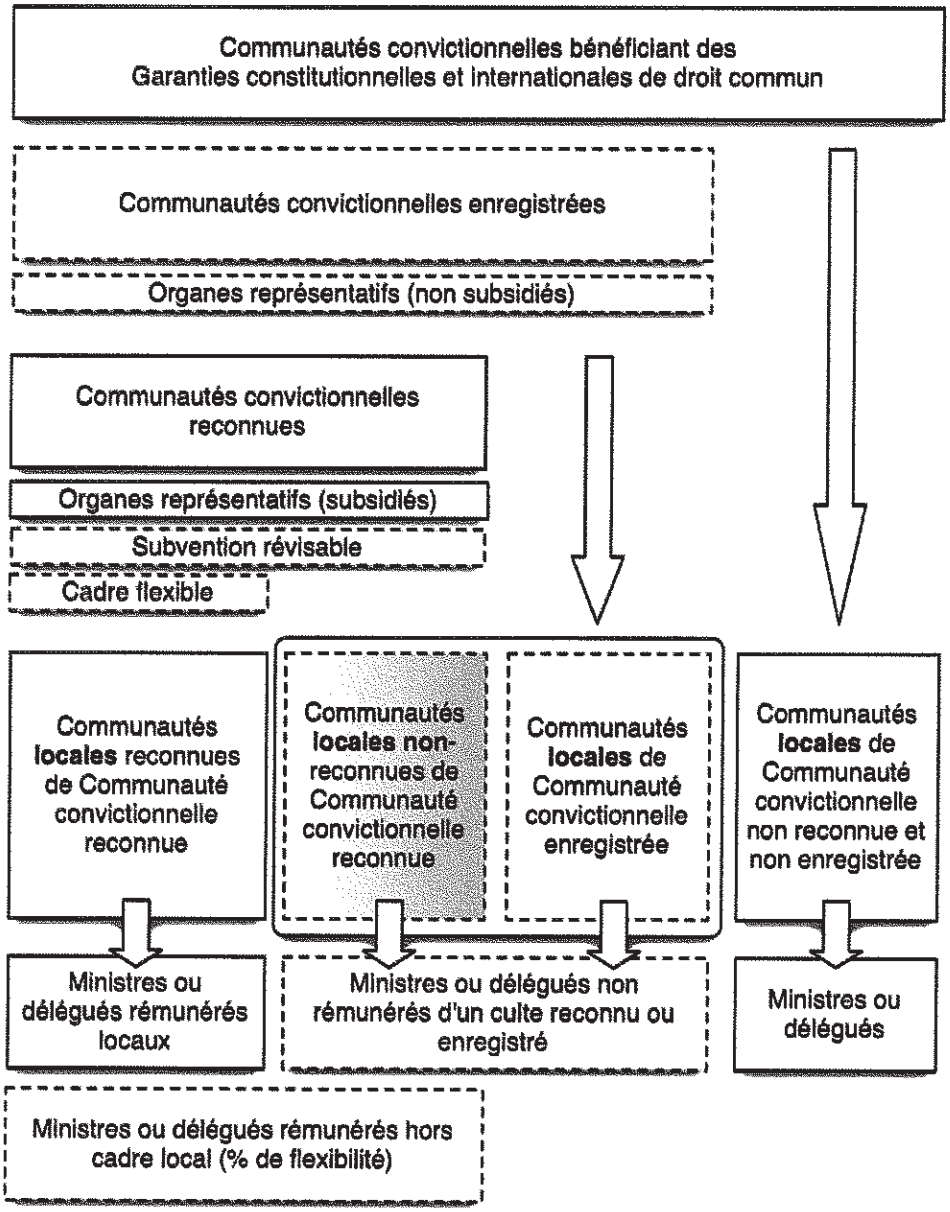
20. Un régime de droit transitoire adapté

Les réformes proposées supposent divers mécanismes de droit transitoire pour assurer d'une part la faisabilité administrative et budgétaire des modifications proposées, mais également pour assurer la préservation des droits acquis individuels. Il s'agit en particulier de prévoir un mécanisme de garantie en matière de traitement et de pension.

Schémas directeurs

La réforme proposée suppose une adaptation de l'organigramme de l'administration publique du régime des cultes, ainsi que de nouvelles typologie des communautés convictionnelles. Les schémas 1 et 2 ci-dessous résument ces évolutions.

1. Schéma des structures publiques



2. Schéma de la typologie des communautés convictionnelles