

Caroline Sägesser

Le régime des cultes en Belgique

Une même origine concordataire
mais une évolution différente qu'au Luxembourg

Jusqu'à présent, en Belgique comme au Grand-Duché de Luxembourg, les cultes bénéficient du soutien financier des pouvoirs publics; en outre, depuis 1993 les communautés philosophiques non confessionnelles ont également accès à ce financement public. Le système belge présente des similitudes avec le système luxembourgeois: l'un comme l'autre s'adressent exclusivement à des organisations reconnues, par le biais d'un acte législatif du Parlement en Belgique, via la conclusion d'une convention approuvée par la Chambre des députés au Luxembourg. Tous deux sont encore largement basés sur l'héritage du Concordat de 1801, qui a été appliqué dans les deux territoires.

L'origine du financement public: un système concordataire.

Au XVIII^e siècle, la plupart des territoires qui formeront les États modernes de la Belgique et du Grand-Duché de Luxembourg faisaient partie des Pays-Bas autrichiens. L'Église catholique y était toute puissante et régissait l'ensemble de la vie des futurs Belges et Luxembourgeois. La Révolution française vint bouleverser l'ordre des choses: vingt années de régime français (1795-1815) changeront radicalement la société et la place de l'Église, amenant notamment la confiscation des biens du clergé. Au nord comme au sud des Ardennes, la politique à l'égard du clergé nourrit l'hostilité d'une large

partie de la population, attachée aux traditions religieuses, en particulier en milieu rural. Aussi la conclusion du Concordat

Le modèle luxembourgeois de relations entre l'Église et l'État qui s'est mis en place semble être davantage un modèle de concertation, informelle, qu'un modèle concordataire.

de 1801 entre Napoléon Bonaparte et le pape Pie VII rencontra-t-elle une large approbation.

Le Concordat et la loi 8 avril 1802, qui l'accompagna, réorganisèrent le paysage ecclésiastique; complétés par divers instruments, dont le décret impérial du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église, ils établirent le financement public du culte, selon deux axes essentiellement: le paiement des traitements des ministres du culte et le soutien aux fabriques d'églises.

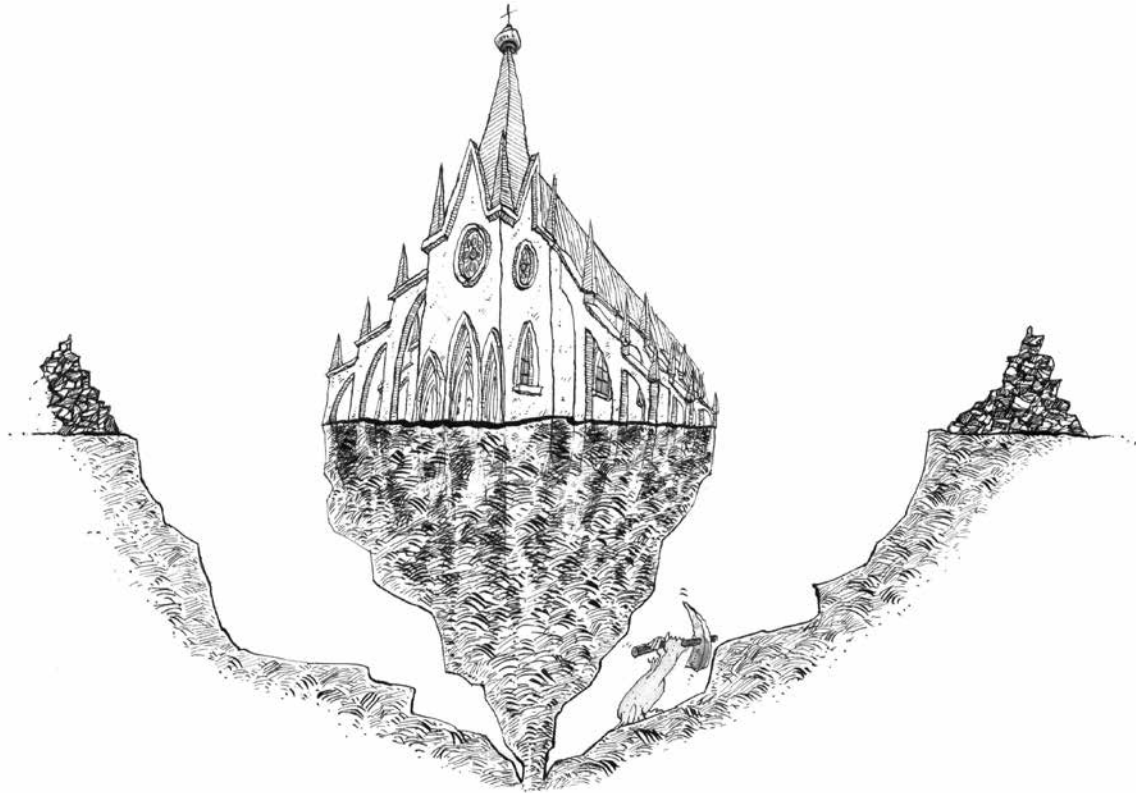
Le régime hollandais (1815-1830) ne modifia pas le régime des cultes dessiné par le Concordat. Ensuite, la législation française sur le temporel des cultes sera globalement maintenue tant en Belgique qu'au Grand-Duché de Luxembourg devenus indépendants, mais dans le cadre d'une conception différente du régime des cultes.

La liberté de la Constitution belge

La Constitution belge de 1831 se caractérise en premier lieu par le régime de liberté qu'elle instaure: liberté de presse, d'association, de culte, d'enseignement. L'article 14 édicte que «la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés» et l'article 15 porte que: «Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer le jour de repos.»

En matière de régime des cultes, c'est une rupture par rapport au régime antérieur, où l'Église était soumise à un strict contrôle de l'État, matérialisée dans l'article 16 de la Constitution: «L'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce

Caroline Sägesser est docteure en Histoire et elle travaille à l'Observatoire des religions et de la laïcité du Centre interdisciplinaire d'étude des religions et de la laïcité (CIERL) de l'Université libre de Bruxelles. Elle a fait partie du Groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg (2012-2013).



dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication.» Mais le constituant de 1831 voulut également garantir le financement public du culte. Aussi l'article 117 porte-t-il : «Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.»

À l'exception d'un élargissement de l'article 117 pour étendre le financement public aux organisations philosophiques non confessionnelles, les articles de la Constitution belge concernant les cultes sont inchangés depuis 1831 ; ils ont toutefois été renumérotés.

Un modèle de concertation informelle

Les Luxembourgeois avaient participé au soulèvement de 1830 contre le régime hollandais. Aussi, de 1831 à 1839, le territoire du Grand-Duché fit-il partie de la Belgique, à l'exception de la ville de Luxembourg, demeurée fidèle au roi de Hollande. En 1839, le traité de Londres consacra la perte pour la Belgique du territoire qui allait constituer le Grand-Duché de Luxembourg, et demeurer sous

l'autorité du roi de Hollande jusqu'en 1890, lorsque se mettra en place une dynastie propre.

Dès lors se posa la question de la pérennité du Concordat. Entre 1831 et 1839, la Constitution belge de 1831 s'était appliquée au Luxembourg, hors la ville de Luxembourg elle-même, et avait donc de facto aboli le Concordat. Dans la ville de Luxembourg en revanche, le Concordat était demeuré d'application. Quelle devait être la situation du nouvel État ? La question fut au centre des luttes acharnées entre Catholiques et Libéraux anticléricaux au XIX^e siècle, sans être définitivement tranchée.

La Constitution luxembourgeoise de 1848 ressemblera beaucoup à la Constitution belge dans ses dispositions concernant les cultes (articles 20 à 22, article 110) mais s'en écartera sur un point très important : les dispositions de l'article 23 : «L'intervention de l'État dans la nomination et l'installation des chefs des cultes, le mode de nomination et de révocation des autres ministres des cultes, la faculté pour les uns et les autres de correspondre avec leurs supérieurs et de publier leurs actes, ainsi que

les rapports de l'Église avec l'État, font l'objet de conventions à soumettre à la Chambre pour les dispositions qui nécessitent son intervention.»

La Constitution prévoyait ainsi l'intervention du gouvernement dans le recrutement du clergé selon des modalités à définir dans des conventions ultérieures ; en fait, un nouveau concordat. Mais les négociations entamées avec le Saint-Siège n'aboutirent jamais. En attendant, les relations avec les cultes étaient régies par l'article 123 de la Constitution : «En attendant la conclusion des conventions prévues à l'article 23, les dispositions actuelles relatives aux cultes restent en vigueur, qui assuraient le maintien des dispositions héritées de la période française, dont le décret de 1809 sur les fabriques d'église.»

Ainsi, si au Grand-Duché le Concordat de 1801 n'a jamais été formellement abrogé, sa validité n'a pas non plus été reconnue par l'État luxembourgeois indépendant. Le modèle luxembourgeois de relations entre l'Église et l'État qui s'est mis en place semble être davantage un modèle de concertation, informelle, qu'un modèle concordataire.

Les mécanismes de reconnaissance et les communautés reconnues

Aujourd'hui, tant la Belgique que le Grand-Duché ont étendu le financement public à différentes communautés reconnues. Ces communautés sont reconnues par l'intervention du Parlement, mais l'instrument de reconnaissance est toutefois différent.

Les communautés convictionnelles sont admises au financement public en Belgique par le biais d'un acte du législateur fédéral. Pour les cultes, la voie choisie jusqu'à présent consiste en une modification de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, pour y inscrire un bénéficiaire supplémentaire. C'est ce qui a été fait pour le culte islamique dès 1974 et pour le culte orthodoxe en 1985. Pour la communauté philosophique non confessionnelle, familièrement dénommée laïcité organisée, qui ne pouvait guère s'insérer dans une loi sur le temporel des cultes, une loi spécifique a été prise en 2002.

L'élargissement du nombre de bénéficiaires du financement public a donc été plus précoce et plus large en Belgique qu'au Grand-Duché, où il a fallu attendre les années 1980 pour que soient conclues les premières conventions avec les cultes. Par ailleurs, cet élargissement a également été plus égalitaire en Belgique, puisqu'il concerne non seulement le paiement des salaires et pensions du personnel des cultes, mais également le financement des communautés locales, sur une base similaire à ce qui existe au Luxembourg pour les seules fabriques d'église. La législation belge a en effet étendu le bénéfice des dispositions du décret impérial de 1809 en faveur des fabriques d'église à tous les autres cultes reconnus. Aussi, les implantations locales des cultes reconnus bénéficient-elles des interventions communales ou provinciales pour combler le déficit de leurs comptes, du financement des grosses réparations aux édifices du culte et de la mise à disposition d'un logement – ou d'une indemnité correspondante – pour le desservant.

Les communautés convictionnelles bénéficient également de dispositions fiscales, telle l'exonération du précompte immobilier sur les édifices affectés au culte. Cette

mesure s'applique à tous les édifices affectés au culte, reconnu ou non, ainsi qu'aux bâtiments affectés à l'assistance morale laïque. En revanche, les dons aux établissements publics du culte ou de l'assistance morale ne sont pas déductibles dans le chef des donateurs.

Toutes les communautés reconnues bénéficient également de services d'aumônerie à l'armée et dans les établissements pénitentiaires et d'interventions dans d'autres cadres (hôpitaux, institutions de protection de la jeunesse...). Elles ont également droit à la production et à la diffusion d'émissions à la radio et à la télévision du service public.

Si, comme au Grand-Duché, l'Église catholique est de loin la première bénéficiaire de ce financement public, le pourcentage des fonds publics qui lui sont attribués est en baisse : il s'établit désor-

Globalement, trois cours réunissent plus de 98 % des élèves : les cours de religion catholique, de morale non confessionnelle, et de religion islamique.

mais en-dessous des 85 %, contre 95 % au Grand-Duché. Cette évolution belge s'explique par l'accès au financement public de l'islam, mais surtout de la communauté philosophique non confessionnelle (laïcité organisée) qui est devenue la deuxième communauté convictionnelle du pays sur le plan du financement.

L'enseignement de la religion et de la morale

En cette matière également, le système belge s'est ouvert précocement à la pluralité convictionnelle. En application de la loi du Pacte scolaire (1959), les élèves ont le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues ou de la morale non confessionnelle, s'ils sont inscrits dans une école officielle. S'ils fréquentent une école dite libre, ils n'auront généralement pas le choix, et suivront un cours de religion catholique, la grande majorité des écoles libres étant des écoles catholiques. En application du principe constitutionnel

d'autonomie des cultes, ce sont les organes représentatifs des différentes religions qui proposent les professeurs de religion et les inspecteurs à la nomination ; les autorités religieuses sont également entièrement responsables du contenu des cours de religion. En cette matière, le rôle des pouvoirs publics se borne donc à permettre l'organisation des cours et à financer les salaires des enseignants.

Globalement, trois cours réunissent plus de 98 % des élèves : les cours de religion catholique, de morale non confessionnelle, et de religion islamique. De grandes variations régionales sont observées. Si dans l'enseignement officiel de Flandre et de Wallonie, le cours de religion catholique est le cours le plus suivi au niveau primaire et le cours de morale le cours le plus suivi au niveau secondaire, à Bruxelles, c'est le cours de religion islamique qui rassemble désormais le plus d'élèves, tant au niveau primaire qu'au niveau secondaire.

Vers une réforme du système ?

Le système belge a montré de la souplesse dans l'adaptation à la modernité, en permettant l'élargissement des bénéficiaires du financement public et du choix des cours de religion. Néanmoins, il présente des faiblesses, dont les principales sont l'absence d'objectivation de la répartition des fonds, une adaptation trop lente à la sécularisation (avec le maintien du financement d'un nombre très élevé d'édifices du culte catholique), et une inégalité entre cultes reconnus et non reconnus, en l'absence de toute législation établissant des critères de reconnaissance. S'ajoute à cela, au niveau de l'enseignement, de graves difficultés relatives à l'organisation des cours de religion et de morale (de six à neuf choix possibles suivant les régions) et une prise de conscience de l'inadéquation du modèle confessionnel pour préparer les futurs citoyens à vivre dans un monde multi-confessionnel. Cependant, jusqu'à présent, les nombreuses initiatives politiques, tant au niveau gouvernemental que dans les enceintes parlementaires, et les propositions issues de la société civile n'ont induit aucun changement fondamental du modèle belge. ♦