

Article du mois (mai 2008)

Reconnaissance des cultes

CIFOP
Jean-François Husson
Secrétaire général

Le 28 mars, le Gouvernement fédéral a approuvé le projet d'accord de coopération entre l'autorité fédérale, 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. Cet accord doit encore être approuvé par les Gouvernements des trois Régions, l'approbation des Parlements n'étant pas requise puisque, reprenant les termes de la note au Gouvernement, "il concerne uniquement des dispositions d'organisation administrative".

Cet accord est très important puisqu'il organise le partage des compétences en matière de cultes, suite aux modifications introduites par la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, et dont l'article 4, 6°, "régionalisait" les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et des pensions des ministres des cultes.

Les modalités prévues dans le présent accord permettront d'enclencher la procédure de reconnaissance des mosquées mais aussi des temples évangéliques (voir ci-dessous).

Contenu de l'accord

Comme cela a été souligné à plusieurs reprises, les dispositions de la loi du 13 juillet 2001 n'étaient guère explicites. En décembre 2001, le Conseil des Ministres s'était prononcé sur la répartition des compétences suivantes:

- compétences fédérales:

- . la reconnaissance des cultes,
- . les traitements et les pensions des ministres des cultes;

- compétences des Régions:

- . la tutelle sur les fabriques d'église,
- . le contrôle et l'autorisation des travaux aux édifices des cultes,
- . le contrôle et les autorisations pour les opérations immobilières,
- . le contrôle relatif aux budgets et aux comptes,
- . l'autorisation des dons et legs aux fabriques d'église et aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus lorsque le montant légal de dispense est dépassé,
- . la reconnaissance des communautés paroissiales et la législation s'y rapportant.

L'accord de coopération précise ces différents points et institue diverses procédures d'échange d'avis et d'information.

Compétences fédérales

Ainsi, relève des compétences fédérales la reconnaissance d'une religion (ce terme est utilisé et non celui de culte), "selon les critères en vigueur dans la jurisprudence administrative" (art. 1^{er}, 1^o). En effet, aucun critère n'est fixé par la loi; à chaque interpellation, les Ministres successifs de la Justice ont toujours répondu que les critères étaient: réunir un nombre suffisant de fidèles; être structuré; être installé dans le pays depuis une assez longue période; présenter un intérêt social et n'avoir aucune activité contraire à l'ordre public. Comme le précise l'accord, cette reconnaissance comporte "l'établissement d'une législation spécifique sur le statut et le financement des cultes ainsi que sur l'organisation de l'exercice du culte et la législation pénale s'y rapportant, la détermination par l'autorité fédérale de l'organe représentatif et la subsidiation éventuelle du fonctionnement de cet organe".

L'accord consacre le fait que c'est bien l'autorité fédérale qui reconnaîtra l'organe représentatif de chaque culte reconnu; il n'est donc pas question qu'une Région en reconnaisse un de son côté... [1]

Quant à la subsidiation des organes représentatifs, elle n'existe actuellement que pour le culte islamique, et rien n'indique qu'elle sera maintenue une fois que les mosquées seront reconnues. On notera toutefois que le subside au Conseil central laïque a été maintenu au-delà du stade provisoire puisque la loi du 21 juin 2002 l'a rendu structurel et qu'on ne sait pas si cela préjuge d'une future orientation du législateur à l'égard des cultes reconnus [2].

Les traitements et pensions des ministres des cultes, conformément à l'article 181, par. 1^{er}, de la Constitution, restent aussi une compétence fédérale, le nombre de places étant déterminé par l'autorité fédérale en concertation avec les organes représentatifs.

Toutefois, divers mécanismes d'avis sont prévus (art. 2). Ainsi, l'autorité fédérale sollicitera l'avis préalable de chaque Gouvernement régional lorsqu'elle est saisie d'une demande de reconnaissance d'un culte. Chaque Gouvernement régional devra rendre son avis dans les quatre mois; chaque Région pourra également demander que cette question soit soumise à une commission instituée par l'accord de coopération, la Commission d'Information et de concertation sur laquelle nous reviendrons ultérieurement. Les décisions de l'autorité fédérale relatives à la reconnaissance d'un culte sont transmises pour information aux Régions. **Compétences régionales**

L'accord définit la reconnaissance d'une communauté paroissiale comme "la décision de la Région ou, le cas échéant, des Régions relative à la création d'une entité locale, à la modification de ses limites territoriales ou à la suppression concernant les cultes catholique, protestant, anglican, israélite, orthodoxe et islamique, à la demande de l'organe représentatif compétent, et selon la législation en vigueur dans la Région concernée ou, le cas échéant, les Régions concernées" (art. 1^{er}, 5^o).

La procédure prévue pour la reconnaissance d'une communauté paroissiale est la suivante (art. 3, par. 1^{er}): l'organe représentatif transmet la demande à l'autorité régionale compétente ou, le cas échéant, aux autorités régionales compétentes; l'avis de l'autorité fédérale est demandé, celle-ci devant répondre dans un délai de quatre mois. L'autorité fédérale ou une Région concernée peut demander une concertation au sein de la commission d'Information et de concertation.

L'accord précise que "si l'avis négatif de l'autorité fédérale est fondé sur des éléments concernant la sécurité de l'Etat ou l'ordre public, la procédure de reconnaissance est suspendue".

Enfin, la décision de la ou des Régions concernée(s) est transmise pour information à l'autorité

régionale.

Au carrefour des compétences fédérales et régionales: les ministres des cultes

Entre la reconnaissance d'une "paroisse" par une Région et la prise en charge des traitements des ministres des cultes par l'autorité fédérale, se pose évidemment la question de l'affectation de ministres des cultes aux paroisses reconnues. Il serait en effet difficilement imaginable que les Régions reconnaissent des communautés paroissiales sans ministre du culte, et que le Fédéral affecte des ministres du culte à des paroisses qui ne seraient pas reconnues par les Régions...

L'accord (art. 3, par. 2) dispose que "la demande de fixation du nombre de places rémunérées des ministres des cultes est transmise par l'organe représentatif compétent à l'autorité fédérale", laquelle demande l'avis de la Région concernée, qui doit le rendre dans un délai de quatre mois. La demande doit être introduite "au plus tard le 15 décembre de l'année qui précède l'année au cours de laquelle le budget est établi". Il est également précisé que "toute décision de l'autorité fédérale relative au nombre de places rémunérées des ministres des cultes, liées aux demandes de reconnaissance des communautés paroissiales, est transmise pour information à chaque Région concernée" et que "Toute décision de l'autorité fédérale relative à une demande de l'organe représentatif compétent de modification du nombre de places rémunérées des ministres des cultes, sans incidence sur la reconnaissance des communautés paroissiales, est transmise pour information" à la ou aux Régions concernées; il s'agit dans ce cas du nombre de ministres d'un culte affectés à une paroisse particulière ou de revoir leur "grade" (ex.: 1er pasteur au lieu de pasteur). L'article 3, par. 3, précise que les mêmes règles sont applicables "aux demandes relatives à la création, à la modification des limites territoriales, à la suppression d'archevêché et d'évêchés".

Dernier élément au carrefour des compétences, l'article 4 de l'accord précise que "Afin d'établir le budget de l'autorité fédérale, chaque Région transmet à l'autorité fédérale la liste des demandes de reconnaissance des communautés paroissiales, d'archevêché, d'évêchés (...) au cours du mois de janvier de l'année au cours de laquelle le budget est établi".

Bref, tout en respectant les compétences du Fédéral d'une part, des Régions d'autre part, l'objectif est bien d'aboutir à un parallélisme entre reconnaissance des communautés paroissiales et affectation de ministres des cultes à celles-ci.

Commission d'information et de concertation

Cette commission, créée par l'article 5 de l'accord, est composée d'un représentant de chaque ministre régional qui a le temporel des cultes dans ses attributions et d'un représentant du Ministre de la Justice; l'autorité fédérale assure la présidence et le secrétariat de la commission. Celle-ci, qui se réunit tous les trois mois, est chargée "de prendre connaissance à la demande d'une des parties de toute question ayant trait aux cultes et qui présente un intérêt régional ou fédéral; elle assure une coordination ainsi que la mise en œuvre et le bon déroulement de l'exécution" de l'accord de coopération.

A n'en pas douter, cette commission remplira un rôle clé.

Autres aspects

Un autre projet d'accord de coopération, devant être conclu à la suite des réformes institutionnelles de 2001, est celui entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne l'Archevêché de Malines-Bruxelles et certaines communautés paroissiales.

Si le partage des charges relatives à l'Archevêché de Malines-Bruxelles est un point délicat sur lequel

aucun accord n'a encore été conclu, ce projet comporte aussi des dispositions nettement moins problématiques concernant les paroisses des cultes orthodoxe (art. 2), catholique et protestant (art. 3).

La plupart des paroisses orthodoxes sont à cheval sur deux voire trois Régions; le projet d'accord de coopération règle donc la répartition des interventions entre la Région de Bruxelles-Capitale et les provinces concernées, à savoir essentiellement la province du Brabant wallon et, dans chaque cas pour une paroisse, les provinces du Hainaut et de Namur.

Les dispositions relatives aux paroisses catholiques concernent des communes de la Région de Bruxelles-Capitale et du Brabant flamand. Quant aux deux paroisses protestantes, une seule commune wallonne est concernée, à savoir Waterloo, pour une intervention en faveur du temple de Watermael-Boitsfort. L'article 3, par. 2, précise également que "la tutelle sur les actes, les membres, les travaux, la comptabilité et sur les opérations civiles des fabriques d'église et des conseils d'administration ainsi que sur les dons et legs en leur faveur est exercée par les autorités de la Région sur le territoire de laquelle se trouve l'église ou le temple".

Enfin, l'article 4 de ce projet d'accord de coopération institue une commission interrégionale d'information et de concertation, composée d'un représentant de chaque ministre régional qui a les cultes dans ses attributions. Cette commission se réunit "alternativement tous les trois mois au siège de chaque autorité compétente qui en assure la présidence et le secrétariat" et est chargée "de prendre connaissance de chaque sujet ayant trait aux cultes et qui représente un intérêt interrégional à assurer une coordination, la mise en œuvre et le bon déroulement de l'exécution" de l'accord.

A notre connaissance, ce projet d'accord a fait l'objet de plusieurs réunions inter-cabinets mais n'a été évoqué qu'au Gouvernement wallon le 3 avril 2003; il ne s'agissait toutefois pas de l'approuver mais de donner un mandat de négociation au Ministre-Président et au Ministre des Affaires intérieures pour négocier le volet relatif aux charges de l'Archevêché de Malines-Bruxelles.

A défaut d'un accord sur l'ensemble, une solution pragmatique pourrait consister en deux accords de coopération distincts...

Développements ultérieurs

A court terme, il y a maintenant une procédure pour la reconnaissance des mosquées. Reste à l'Exécutif des Musulmans de Belgique à introduire officiellement les dossiers de reconnaissance. S'il est vrai que cela concerne au premier chef les provinces aux plans budgétaires et administratifs, la question n'est pas sans intérêt pour les communes, régulièrement interpellées sur la question au cours des dernières années.

Par ailleurs, en novembre dernier, l'Eglise Protestante Unie de Belgique (EPUB) a conclu un accord de coopération administrative avec les églises évangéliques qui a débouché sur la création d'un conseil administratif du culte protestant-évangélique (CACPE). Celui-ci devrait succéder au conseil synodal de l'EPUB comme organe représentatif, mais cette reconnaissance n'étant pas intervenue avant le passage en affaires courantes, il faudra attendre la décision de l'autorité fédérale compétente. A défaut de nouvelles dispositions dans un éventuel décret wallon sur les établissements chargés du temporel des cultes reconnus, les obligations des communes à l'égard des conseils d'administration évangéliques seraient les mêmes qu'à l'égard des actuels conseils d'administration protestants (EPUB). Pour l'ensemble de la Belgique, une centaine de conseils d'administration seraient, a priori, susceptibles d'être reconnus, dont un nombre important dans le Hainaut.

Il reviendra aussi à la Région wallonne d'élaborer "sa" législation et sa réglementation sur les fabriques d'églises et les établissements chargés du temporel des autres cultes reconnus. La Région de Bruxelles-Capitale a déjà, au printemps 2002, apporté quelques modifications à la législation, et de

nouvelles dispositions sont en cours d'élaboration en Flandre, à la préparation desquelles les organes représentatifs des cultes reconnus sont associés. La consultation des questions parlementaires dans les trois Régions semble toutefois montrer que davantage de parlementaires sont sensibles à cette question dans les Régions de Bruxelles-Capitale et flamande; au niveau wallon, depuis la proposition de rapport parlementaire déposée par les parlementaires Wesphael, Bayenet et Fontaine et un rapport introductif qui en a suivi, la situation semble au point mort.

Enfin, comme plusieurs auteurs l'ont souligné, il restera à une prochaine majorité fédérale de transférer aux Régions la législation organique relative aux communautés philosophiques non-confessionnelles, ce qui permettra de continuer à tendre vers un parallélisme entre les diverses convictions philosophiques.

Jean-François Husson est l'auteur de Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques (Courrier Hebdomadaire du CRISP, n° 1703-1704) et, avec Caroline Sögesser, de La reconnaissance et le financement de la laïcité (CH du CRISP, n° 1756 et 1760).

Il est également coordinateur de "Plural", bulletin d'information électronique sur la reconnaissance et le financement des cultes et de la laïcité organisée.

1 Un tel accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Communautés permettrait de la même manière de clarifier le concept de "cultes reconnus" figurant à l'art. 24 de la Constitution et dans la législation relative au "Pacte scolaire".

2 Voir J.-F. Husson et C. Sögesser, "a reconnaissance et le financement de la laïcité, Courrier Hebdomadaire du CRISP, 2002, n° 1756 (notamment p. 35) et n° 1760 (pp. 13-14) et l'avis du Conseil d'Etat, L. 21.6.2002.