

LE FINANCEMENT PUBLIC DES CULTES ET DE LA LAÏCITÉ EN BELGIQUE : QUELQUES RÉFLEXIONS

Jean-François HUSSON¹

Depuis le début des années 2000, le financement public des cultes et de la laïcité organisée est redevenu un sujet de débat politique, ainsi qu'en témoignent les nombreuses publications, les colloques et journées d'études et les travaux gouvernementaux et parlementaires en la matière.

La présente contribution revient sur quelques aspects de la question, sans prétention d'exhaustivité. Les lecteurs intéressés par un approfondissement pourront utilement se référer aux orientations bibliographiques.

1. Pourquoi un financement public ?

En Belgique, on a considéré traditionnellement que le culte catholique était financé au titre de la *compensation* (des biens confisqués et des recettes supprimées à la suite de la Révolution française) et du *service social*, prodigué aux fidèles. Les autres cultes ont été financés sur cette dernière base, de même que la laïcité organisée, pour laquelle un aspect « *rattrapage* » a également été mentionné.

Si les cultes catholique, protestant et israélite ont été reconnus avant l'indépendance belge, la reconnaissance implicite puis explicite du culte anglican au 19^{ème} siècle n'a apparemment guère suscité de vif débat. Quand, un siècle plus tard, de nouvelles demandes de reconnaissance ont été exprimées, cinq critères ont été mis en avant ; ils ne figurent toutefois dans aucun texte légal ou réglementaire et relèvent davantage d'un cadre de référence officieux, quoi que régulièrement explicité, notamment en réponse à des questions parlementaires.

Un premier critère est celui de l'utilité sociale, c'est-à-dire de l'assistance morale/spirituelle apportée aux fidèles. Pour les cultes islamique et orthodoxe, l'apport d'une telle aide aux populations issues de l'immigration a alors été évoqué.

Un autre critère, important, est celui de l'organisation. L'Etat entend ainsi avoir un interlocuteur pour la désignation des ministres des cultes et des communautés locales. D'aucuns – dont moi-même – ont également suggéré que le critère d'organisation prenne aussi en compte la définition du rôle et de la formation des ministres du culte concerné.

Viennent ensuite des critères de durée de présence en Belgique et du nombre de fidèles. Enfin, le dernier critère est de ne pas avoir d'activité contraire à l'ordre public.

2. Financement public : où en est-on ?

Une première source de financement est celui qui découle, pour l'essentiel, de l'art. 181 de la Constitution. Il émane du budget du SPF Justice, Division Organique 59 « Cultes et Laïcité » et prend en charge les traitements des ministres des cultes, des délégués laïques et les subsides au Conseil Central Laïque (CCL) et à l'Exécutif des Musulmans de Belgique (EMB).

¹ Jean-François HUSSON est coordinateur de l'Observatoire des Relations Administratives entre les cultes, la laïcité organisée et l'État (ORACLE) et Secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation Permanente (CIFoP). Le C.I.L. l'a invité à rédiger cette contribution.

Tableau 1
Répartition des moyens budgétaires de la DO 59 « Cultes et laïcité »
du SPF Justice (en millions EUR) (a)

| | 1996 | 2001 | 2006 | 2007 |
|----------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| Culte catholique | 81,2 (92,6%) | 77,0 (84,1%) | 76,7 (77,8%) | 77,8 (75,5%) |
| Culte protestant- évangélique | 1,9 | 2,5 | 3,3 | 4,2 (4,1%) |
| Culte israelite | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 0,9 (0,9%) |
| Culte anglican | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,3 (0,3%) |
| Culte islamique (b) | - / 0,04 | - / 0,6 | 5,2 / 1,0 | 5,7 / 1,0 (6,5%) |
| Culte orthodoxe | 0,8 | 0,9 | 1,1 | 1,2 (1,2%) |
| Laïcité organisée (b) | - / 3,0 (3,4%) | - / 9,8 (10,7%) | 8,0 / 2,0 (10,2%) | 9,7 / 2,0 (11,4%) |
| Total (b) | 84,6 / 3,0 = 87,6 | 81,1 / 8,3 = 91,5 | 95,1 / 3,0 = 98,1 | 100,0 / 3,0 = 103,0 |

(a) les pourcentages sont, le cas échéant, exprimées par rapport au total (ligne du bas).

(b) x / y indique le montant prévu pour les traitements / le montant prévu pour le fonctionnement.

Source : calculs propres ; tableau préparé pour l'intervention « Le financement par culte et par niveau de pouvoir » (11/12/2006) dans le cadre de la série de conférences « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique » organisé par le CIERL-ULB.

Ce tableau montre que, depuis une dizaine d'années et plus encore depuis le début des années 2000, un « rattrapage » s'est opéré en faveur des cultes minoritaires et de la laïcité organisée. Ce « rattrapage » appelle toutefois les trois remarques suivantes.

1. La réduction de la part catholique (de 92,6% à 75,5%) résulte de la réduction du nombre de ministre du culte, suite aux départs à la pension plus importants que les entrées en service.
2. L'octroi de postes supplémentaires pour les cultes minoritaires a entraîné une substantielle augmentation de moyens (de 4,0% à 13,0%)² ; de même, la laïcité a vu sa part progresser de 3,4% à 11,4% de l'ensemble.
3. Plus fondamentalement, il est difficile d'évoquer un « rattrapage » quant aux attentes de la population en matière d'assistance morale ou religieuse. Tout au plus peut-on considérer que la part catholique, aujourd'hui aux alentours de 75 %, est plus ou moins en ligne avec le pourcentage de funérailles catholiques ou d'élèves suivant le cours de religion catholique dans l'enseignement obligatoire, les deux indicateurs les plus favorables en la matière (et qui, d'ailleurs, sont à relativiser).

² Une part de cette croissance revient aux moyens récemment inscrits au budget en faveur du culte islamique ; les moyens destinés aux traitements n'ont toutefois pas été utilisés avant fin 2006.

Une deuxième source de financement est celle qui provient des pouvoirs locaux et des régions et couvre :

- le déficit des établissements culturels et laïques ;
- les travaux aux édifices des cultes et des maisons de la laïcité ;
- le logement des ministres des cultes.

Tableau 2
Interventions communales, provinciales et régionales
en faveur des cultes et de la laïcité organisée (a)

| | Communes | Provinces wallonnes (2005) | Provinces flamandes (2005) | Région de Bruxelles-Capitale (2007) | Travaux Subsidiés / Régions (2005) | Total | En % du total |
|------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------|----------------------|
| | (b) | | | (c) | (d) | | |
| Culte catholique | 96,5 | 1,1 | 1,4 | 0,1 | 6,4 | 105,6 | 90,1% |
| Culte protestant-évangélique | 1,2 | - | - | - | 0,4 | 1,6 | 1,4% |
| Culte israelite | p.m. | - | - | - | - | p.m. | |
| Culte anglican | p.m. | - | - | - | - | p.m. | |
| Culte islamique (b) | - | 0,1 | 0,3 | 0,3 | - | 0,4 | 0,3% |
| Culte orthodoxe | - | | | 0,1 | - | 0,5 | 0,4% |
| Laïcité organisée (b) | 2,2 | 2,4 | 2,6 | 1,2 | 0,7 | 9,1 | 7,8% |
| Total (b) | 100,0 | 3,6 | 4,3 | 1,8 | 7,5 | 117,2 | |

(a) Interventions régionales limitées aux interventions de la Région de Bruxelles-Capitale (correspondant aux compétences provinciales) et aux travaux subsidiés.

(b) Estimation de la charge nette, c.-à-d. du total des dépenses ordinaires moins les recettes ordinaires (2,8 millions EUR en RW et 0,8 millions en VG), pour les communes des trois Régions ; une estimation des dépenses ordinaires de dette des communes flamandes reprises sous d'autres rubriques a été intégrée ; l'éventuel autofinancement d'investissements n'est pas pris en compte.

(c) Hors montant des travaux subsidiés, ceux-ci ne faisant pas l'objet d'une allocation de base spécifique.

(d) Montants des interventions inscrites au budget régional en matière de travaux subsidiés ; répartition estimée.

(e) Sans tenir compte de quelques subsides facultatifs mineurs ni de la mise à disposition de locaux ou de la cession de bâtiment à un prix symbolique.

Source : calculs propres sur base des documents budgétaires et des données Dexia.

Ce tableau appelle plusieurs commentaires :

1. la part catholique est relativement stable car les principales dépenses couvertes sont les déficits des fabriques d'églises et les travaux aux lieux de culte ;
2. la part laïque a fortement augmenté, résultat de la loi du 21 juillet 2002 ; cela s'est traduit par une augmentation de près de 5 millions EUR des interventions provinciales et de la Région Bruxelles-Capitale ;

3. L'augmentation des moyens consacrés aux cultes minoritaires, en particulier islamique et orthodoxe, est restée limitée ; la reconnaissance des mosquées devrait se traduire par une nette augmentation ; à titre indicatif, le seul déficit des 43 mosquées reconnues en juin 2007 par la Région wallonne, et qui serait à charge des Provinces, a été estimé à 703 500 EUR par le Ministre Courard.

Un troisième « paquet » est constitué par des dépenses budgétaires ou fiscales quelque peu périphériques :

- les aumôniers et conseillers moraux dans les forces armées, les prisons, les hôpitaux, les IPPJ, à la pêche maritime, etc. (6 à 7 millions EUR) ;
- les émissions philosophiques en radio et télévisions (+/- 1,5 million EUR) ;
- l'exonération de précompte immobilier dont bénéficient les lieux de culte (cela vaut aussi pour les cultes non reconnus) et les bâtiments laïques (+/- 12 millions EUR).

D'autres dépenses publiques peuvent prêter à discussion quant à leur inclusion, éventuellement partielle, dans une prise en compte du financement des cultes et de la laïcité³ :

- les pensions versées aux ministres des cultes et aux délégués laïques (35 millions EUR) ;
- les crédits « patrimoine » allant à des lieux de culte classés (17 millions EUR en moyens de paiement).

Enfin, l'inclusion ou non, dans cette approche, du coût des cours philosophiques (estimé en 2000 à ± 250 millions EUR) est sujet à débat. Nous renvoyons à d'autres publications pour une discussion à ce sujet.

3. Et demain ?

Je me bornerai ici à évoquer la reconnaissance du bouddhisme d'une part, le rapport de la commission chargée d'examiner le statut des ministres des cultes et des délégués laïques d'une part.

La reconnaissance du bouddhisme

La reconnaissance du bouddhisme, initiée par la Ministre ONKELINX dans les derniers moments de la précédente législature, présente plusieurs aspects intéressants.

- Après les courants religieux et philosophiques « historiques » puis « immigrés », la reconnaissance du bouddhisme est envisagée en se référant à la dimension du bouddhisme au niveau international ; ce point est à garder à l'esprit dans l'optique d'une future demande du Forum Hindou de Belgique, récemment structuré.
- Bien que le communiqué de presse annonçant cette reconnaissance renvoie aux éléments liés à la reconnaissance d'un culte, c'est pourtant une reconnaissance comme « communauté philosophique non confessionnelle », en se référant à l'art. 181§2 de la Constitution, que l'on trouve dans l'avant-projet de loi adopté par le Conseil des Ministres.
- Enfin, l'organisation atypique du bouddhisme belge par rapport aux cultes reconnus et à la laïcité organisée sera certainement un point intéressant à examiner.

³ Pour une discussion de ces questions, voir Husson (2000) et Husson (2005).

Le rapport de la Commission dite « des sages »⁴

Si le système belge a pu, avec beaucoup de pragmatisme administratif, prendre en compte de manière croissante les cultes minoritaires et la laïcité organisée, le résultat n'a pas toujours été élégant (la jurisprudence administrative a ses limites...) ou totalement équitable, compte tenu d'un cadre législatif de départ largement obsolète.

L'équité peut être envisagée sous deux aspects :

- l'équité entre courants religieux et philosophique quant à la façon dont leurs ministres et établissements sont financés ;
- l'équité par une plus grande relation entre ce que chaque courant reçoit et les attentes / besoins / demandes de la population.

Indépendamment d'autres propositions que le lecteur intéressé trouvera dans le rapport de la Commission « des sages », ce sont ces deux questions que les principales propositions de la commission ont voulu adresser en recommandant :

- une certaine harmonisation des statuts, traitements et pensions des ministres des cultes et délégués laïques d'une part ;
- un système d'« enveloppes » pour les cultes reconnus et la laïcité organisée, basé sur une estimation des demandes de la population d'autre part, et leur attribuant un certain volume budgétaire, pouvant être modulé en fonction du nombre de postes et des niveaux de rémunérations.

Nous verrons ce que le prochain gouvernement fera de ces travaux...⁵

4. Conclusions

Il faut reconnaître au système belge qu'il a pu évoluer et intégrer de nouveaux cultes (cultes islamique et orthodoxe), la laïcité organisée, voire, demain, le bouddhisme⁶.

Toutefois, cette évolution est restée à divers égards insatisfaisante et plusieurs critiques ont été formulées, notamment quant à un manque de transparence, quant à une certaine lenteur (en particulier dans la traduction de la reconnaissance de l'islam) ou quant à la part excessive du financement allant au culte catholique.

Le maintien de la législation organique relative à la laïcité organisée au niveau fédéral et la régionalisation de la législation organisée relative aux établissements cultuels d'une part, l'adoption de dispositions différentes dans les trois Régions et en Communauté germanophone d'autre part, pourraient amener à des disparités allant à l'encontre d'une certaine équité.

Les pistes proposées par la Commission dite « des sages » constituent un point de départ intéressant tant pour une mise en ordre « administrative » que pour une réflexion globale sur le système, afin de l'adapter à l'évolution de la société belge tout en étant respectueux des convictions des uns et des autres.

⁴ Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus (ou « Commission des sages »), établie par AR du 10/11/2005 ; rapport final : *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Bruxelles : FOD Justitie/SPF Justice (http://www.just.fgov.be/fr/htm/information/htm_justice_a_z/cultes_doc/rapport_fr.pdf)

⁵ D'après la première note du formateur Leterme, fin juillet 2007, il reviendrait au prochain gouvernement d'« étudier[r] la manière d'assurer le suivi du Rapport de la Commission des sages (2006) sur le financement fédéral des ministres des cultes en ce qui concerne la suppression des lacunes et des discriminations dans leur rémunération et leur statut ».

⁶ Contre-exemple, en France, l'Alsace-Moselle, restée sous le régime concordataire, en est restée aux cultes de l'époque.

Suggestions de lecture

- BEUMIER M. (2006), « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Le Courrier Hebdomadaire*, n° 1918, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP), 52 p.
- CHRISTIANS L.L. et DE POOTER P. (2005), *Code belge droit et religions*, Bruxelles, Bruylant, 523 p.
- CONSEIL CENTRAL LAÏQUE (1996), *Relations entre états, communautés religieuses et philosophiques en Europe*, Bruxelles, 291 p.
- DELBEKE G. (2002), *Het geld van de kerk*, Leuven Davidsfonds, 290 p.
- DE POOTER P., *De rechtpositie van erkende erediensten en levenbesshouwingen in Staat en maatschappij*, Brussel, Larcier, 575 p.
- DIERKENS A. et SCHREIBER J.Ph. (éd.) (2006), *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Problèmes d'Histoire des Religions, 244 p.
- HUSSON J.F. (2005 – à paraître), « Le financement des cultes et des organisations laïques en Belgique », Actes du XIIIe Congrès du Consortium européen pour la recherche sur les relations Eglises-Etat (Messines, novembre 2005).
- HUSSON J.F. (2005) (dir.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, Les éditions namuroises / Presses universitaires de Namur, 269 p.
- HUSSON J.F. (2003), « Reconnaissance des cultes - 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 », *Mouvement communal*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, octobre 2003.
- HUSSON J.F. and SAGESSER C. (2002), « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée » (t. II), *Le Courrier Hebdomadaire*, n° 1760, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP), 52 p.
- HUSSON J.F. (2000), « Financement public des cultes, de la laïcité organisée et des cours philosophiques », *Le Courrier Hebdomadaire*, n° 1703-1704, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP), 90 p.
- SAGESSER C. and HUSSON J.F. (2002), « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée » (t. I), *Le Courrier Hebdomadaire*, n° 1756, Bruxelles, Centre de Recherche et d'Information Socio-Politique (CRISP), 42 p.

On consultera aussi le périodique électronique *Plural* (www.laforel.be/site/oracle), édité par l'Observatoire des Relations Administratives entre les Cultes, la Laïcité organisée et l'Etat (ORACLE).