



**CENTRE D'ÉTUDES  
JACQUES GEORGIN**

**Note d'analyse 9 – 21 du Centre d'études Jacques Georgin**

## **« Le financement public des cultes en Belgique »**

### **Vers une modification du modèle de financement des cultes en Belgique ?**

Par Christophe Dubois,  
Conseiller socioéconomique  
du Centre d'études Jacques Georgin

Bruxelles, le 29 novembre 2021

#### **Avant-propos**

Ces derniers mois, l'affaire du voile à la STIB, la polémique née de la désignation, finalement avortée, de Ihsane Haouach en tant que commissaire du gouvernement auprès de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ont relancé le débat autour de la neutralité au sein la fonction publique et, de manière plus large, au sein de notre société. Ce débat a, par ricochet, remis sur le tapis un vieux débat : le financement public des cultes. S'il est vrai que le système demeure inchangé depuis la fondation de l'État belge, le 4 octobre 1830, en vertu du fait que les pouvoirs publics octroient un soutien financier aux divers cultes qui sont dits reconnus, à hauteur de 250 millions d'euros par an selon les derniers chiffres publiés, la clé de répartition de ce financement pose question puisque le culte catholique rafle une grande partie de la mise de départ tandis que, en parallèle, une part importante et croissante de nos citoyens ne se rend plus à l'église tandis que d'autres cultes voient le nombre de leurs pratiquants connaître une croissance certaine.

De plus, ces prises de positions contre le port de signes distinctifs et/ou religieux dans la fonction publique ont relancé, parmi les défenseurs les plus convaincus de la laïcité, le débat à propos de l'inscription de la Laïcité dans notre Constitution. Réviser notre Constitution afin d'y inscrire cette dernière induit la révision d'un principe tout aussi important : le financement public des cultes.

En Belgique, il est important de savoir que la laïcité constitue une des conceptions philosophiques reconnues au même titre que les différentes religions et est partie intégrante de notre pluralisme. Si cette laïcité s'inscrit dans une logique de lutte en faveur d'une séparation complète entre l'État et les cultes, elle vise également à contrebalancer une résurgence du fait religieux dans l'espace public.

La présente note d'analyse vise à exposer les principes du modèle de financement public des cultes en Belgique, tels qu'appliqués aujourd'hui, dans le but d'évaluer la pertinence, soit de leur maintien, soit d'une adaptation ou, le cas échéant, proposer une autre modèle de financement des cultes.

# Notre système de financement public des cultes

## 1. Le régime des cultes tel qu'établi par la Constitution de 1831

Notre Constitution, promulguée le 7 février 1831, garantit les libertés fondamentales parmi lesquelles la liberté de culte. Ainsi, cette dernière se trouve affirmée dans les articles 19 et 20 :

« **Article 19.** 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'usage de ces libertés.

**Article 20.** Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'observer le jour de repos ».

En outre, par l'adoption de l'article 21, le législateur a pris soin d'émanciper l'Église du contrôle de l'État :

« 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 dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication. Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu ».

---

Le 1<sup>er</sup> octobre 2015, par l'intermédiaire de l'arrêt n°135/2015, et, ensuite, le 27 avril 2017, par l'intermédiaire de l'arrêt n°45/2017, la Cour constitutionnelle a interprété l'article 21 de notre Constitution :

- La jurisprudence a déduit plus largement l'autonomie organisationnelle des cultes ; une intervention de l'autorité ne se justifiant que s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but recherché et les moyens utilisés. C'est ainsi que cet article fait obstacle à l'application des articles constitutionnels relatifs à l'égalité entre hommes et femmes ;
- L'article 21 de la Constitution est interprété par les juridictions belges de manière extensive et réduit le contrôle des pouvoirs publics sur le contenu des prêches des desservants des cultes. Il en va de même pour le contenu des cours de religion dans les écoles. Il est à noter qu'à l'exception des cours de religion catholique, protestante et de morale laïque, les programmes des cours philosophiques ne sont même pas publiés.

---

Si au départ, il n'est nullement question que l'État ne prenne en charge le paiement des traitements et pensions des ministres des cultes, l'Église catholique, par le biais d'une missive rédigée par le Prince de Méan, archevêque de Malines-Bruxelles, obtient ce principe. Ce dernier est affirmé par l'article 181 de notre Constitution :

« 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 ».<sup>1</sup>

## 2. Les autres dispositions légales en matière de financement des cultes

Les autres aspects du financement public des cultes reposent sur d'autres bases juridiques que la Constitution.

La Belgique, nouvellement née, a conservé la législation française maintenue sous le régime hollandais à propos des fabriques d'églises pour la simple raison que, à l'époque, nul n'a formulé de demande en faveur de l'abolition de ce principe. Cela induit le financement des fabriques d'églises par les communes, l'obligation

pour ces dernières de subvenir aux réparations des édifices du culte et de fournir un logement au ministre du culte. Ce régime intègre également le décret impérial du 5 mai 1806 relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples. Parallèlement, une autre intégration est effective : le décret impérial du 17 mars 1808 organisant administrativement le culte israélite. Dès lors, dès l'année 1831, trois cultes sont financés par les pouvoirs publics : cultes catholique, protestant et israélite.

Les deux premières décennies de royaume de Belgique voient la législation s'enrichir de nombreuses dispositions favorables au clergé.

Convaincu de l'utilité sociale de la religion, le gouvernement prit une série de mesures en sa faveur : arrêté royal du 30 décembre 1833 organisant l'aumônerie militaire, reconnaissance du culte anglican par arrêté royal du 18 avril 1835 ( puis par la loi du 4 mars 1870) et établissement, en 1834, d'une nonciature à Bruxelles, à la demande du roi. Au niveau des communes et des provinces, le clergé n'est pas en reste, non plus. La loi du 30 mars 1836 rappelle les obligations des communes en faveur des fabriques d'églises ; la loi stipule que les communes ont à charge « les secours aux fabriques d'église et aux consistoires, conformément aux dispositions existantes sur la matière, en cas d'insuffisances constatée des moyens de ces établissements » (art. 131, 9°, actuellement 255, 9°) et « l'indemnité de logement des ministres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas fourni en nature » (art.131, 13°, actuellement 255, 12°).

Le 23 septembre 1842, une loi portant sur l'enseignement primaire rend obligatoire l'enseignement du cours de religion dans les écoles officielles ; et le règlement d'ordre intérieur du ministre de Theux, qui confiait pratiquement au clergé le contrôle de l'enseignement primaire public en lui attribuant le contrôle de moralité des instituteurs et des manuels. Cette période se caractérise également par une augmentation du nombre de paroisses et le développement des congrégations religieuses.

À partir de 1857, consécutivement à la victoire libérale, un gouvernement Rogier-Frère-Orban dirige le pays jusque 1870. Dès lors, au cours de cette période, des lois d'inspiration libérales sont votées sur la gestion du temporel du culte, le contrôle des fabriques d'églises, le transfert de certaines bourses d'études, fondées sous l'Ancien Régime, vers l'enseignement officiel, la sécularisation de la bienfaisance publique <sup>2</sup> ou encore la généralisation des cimetières mixtes.

En 1879, les libéraux, au pouvoir de 1878 à 1884, abrogent la loi scolaire de 1842 par la loi Van Humbeek : l'enseignement de la religion n'est plus donné dans les écoles officielles. En réaction à l'adoption de cette loi, les évêques firent fonder, partout, des écoles libres catholiques. En un an, 1936 communes sur 2515 en posséderont une ; elles rassembleront 63,5% de la population scolaire alors qu'elles ne regroupaient que 13,1% auparavant. Cependant, cela entraîna une augmentation du nombre de non pratiquants et une désaffection de beaucoup par rapport à l'Église.

Le 25 mai 1880, un arrêt de la Cour de cassation opère un revirement de la jurisprudence concernant la propriété des églises et des presbytères. Elle s'oriente en direction d'une propriété des communes plutôt que des fabriques.

En ce qui concerne les autres cultes que le culte catholique, appelés selon la terminologie de l'époque les « cultes dissidents », un seul article leur est consacré, l'article 18, qui affirme : « Les dispositions du chapitre Ier relatives aux budgets et aux comptes et les dispositions du chapitre Ier bis relatives à la tutelle générale et à la tutelle coercitive sont également applicables sont également applicables au conseil d'administration des églises protestante, anglicane et israélite, en ce qui concerne les rapports de ces conseils avec l'autorité civile ». Dès lors, il apparaît que le cadre conçu, initialement, pour l'église catholique est adapté aux autres cultes. Ainsi, lorsque les cultes islamique et orthodoxe sont, à leur tour, admis au bénéfice du financement public, respectivement en 1974 et en 1985, ils le sont via l'adoption de l'article 19bis à la loi du 5 mars 1870. En 1999, nous assistons à une modification de la loi de 1870 qui ajoute un nouveau pouvoir de contrôle, attribué au gouverneur, sur les fabriques d'église et qui reconnaît aussi l'organe représentatif du culte islamique. <sup>3</sup>

À partir de 1981, le financement public des cultes est étendu à la laïcité organisée. Celui-ci va jusqu'à conférer à la philosophie non confessionnelle un statut et des avantages équivalents à ceux des cultes reconnus par la loi du 21 juin 2002. Les Conseil central des communautés philosophiques non

confessionnelles de Belgique (CCL), constitué en 1972 par le Centre d'Action Laïque et l'Unie Vrijzinnige Verenigingen, réclament une reconnaissance et un soutien financier de la laïcité depuis de nombreuses années lorsque le gouvernement Martens III fit adopter la loi du 21 janvier 1981 octroyant un premier subside, modeste, au CCL. Ce n'est que vingt ans plus tard, le 21 juin 2002, que le mouvement laïque accède à un financement public sur des bases comparables à celles qui existaient pour les cultes reconnus<sup>4</sup>. Au cours de ce processus, l'article 181 de la Constitution est modifié et la prise en charge par l'État des traitements et pensions des délégués - des organisations reconnues par la loi - qui offrent une assistance morale est affirmée dans un deuxième paragraphe :

*« Article 181. §2. Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget. »*

En outre, cette loi du 21 juin 2002 assure l'organisation du financement des établissements d'assistance morale par les provinces.

---

<sup>1</sup> [https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2009-12\\_Sagesser\\_Le\\_financement\\_public\\_des\\_cultes.pdf](https://www.crisp.be/crisp/wp-content/uploads/analyses/2009-12_Sagesser_Le_financement_public_des_cultes.pdf)

<sup>2</sup> AUBERT, R., « L'Église et l'État en Belgique au 19<sup>ème</sup> s. », *op. cit.*, p. 28-30.

<sup>3</sup> HUSSON, J-F., *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*. 1<sup>ère</sup> édition. Charleroi : Les éditions namuroises, 2005, 272 p.

<sup>4</sup> SÄGESSER, C., *Le prix de nos valeurs*. 1<sup>ère</sup> édition. Bruxelles : Éditions du Centre d'Action Laïque, 2010, 92 p.

### 3. Les modes de financement et leur cadre légal<sup>5</sup>

Pour rappel, six cultes reconnus et deux organisations philosophiques non confessionnelles bénéficient aujourd'hui d'un financement public : les cultes catholique, protestant, israélite, anglican, islamique et orthodoxe, la laïcité organisée et le bouddhisme.

Le bouddhisme ne jouit pas encore du statut de communauté convictionnelle reconnue à part entière : un subside est octroyé à l'Union bouddhique belge en vue de structurer la communauté et préparer sa reconnaissance.

Les autres communautés convictionnelles bénéficient d'un ensemble de mécanismes de soutien financier des pouvoirs publics, à savoir :

Paiement des traitements et pensions des ministres du culte et délégués laïques	Financement des communautés locales	Mise à disposition d'un logement pour les ministres du culte	Entretien des bâtiments affectés au culte
Bénéfice d'exemptions fiscales	Financement d'aumôniers et de conseiller à l'armée, dans les établissements pénitentiaires	Organisation des cours philosophiques	Financement et la diffusion des émissions de radiodiffusion.

En matière de paiement des traitements et pensions du personnel, la disparité est de mise tant au niveau du nombre de personnes financées que du montant des traitements alloués ainsi que des pensions.

En l'absence d'une législation organique déterminant des critères de reconnaissance et de financement, le cadre disponible pour chaque communauté convictionnelle diffère selon la communauté concernée.

Le culte catholique peut revendiquer l'application d'une ancienne disposition qui lui octroie la reconnaissance d'une paroisse et le financement d'un poste de desservant pour 600 habitants, qu'ils soient ou non catholiques : à l'époque de l'adoption de cette disposition la population était, dans une majorité écrasante, catholique. Toutefois, le cadre alloué au culte catholique est loin d'atteindre les plus de 15000 places qu'ils pourraient revendiquer si cette disposition était encore de stricte application. Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, il était fixé à 7274 unités. De plus, en raison de la crise des vocations, le culte catholique ne parvient plus à remplir ce cadre.

Les autres cultes doivent, selon une jurisprudence administrative, justifier de 200 ou de 250 fidèles pour obtenir une place. Leur cadre est bien plus modeste que celui du culte catholique : il est de 79 unités pour le culte islamique, de 140 unités pour le culte protestant-évangélique, de 57 unités pour le culte orthodoxe, de 43 unités pour le culte israélite et de 17 unités pour le culte anglican. Le taux d'occupation est bien plus élevé que pour le culte catholique, sauf pour le culte islamique, dont le cadre théorique anticipe la nomination d'imams dans les mosquées reconnues par les Régions. Quant à la laïcité organisée, elle bénéficie d'un cadre théorique qui n'est pas lié au nombre de personnes ayant recours à l'assistance morale mais, à l'instar du culte catholique, à un maillage territorial.

En matière de niveaux de traitements, la disparité est également de mise. Ceux-ci sont fixés par la loi pour chaque culte reconnu et pour la laïcité organisée.

<sup>5</sup> SÄGESESSER, C., *Le prix de nos valeurs*. 1<sup>ère</sup> édition. Bruxelles : Éditions du Centre d'Action Laïque, 2010, 92 p.

## Des inégalités dans les mécanismes de financement

Rémunération des ministres des cultes pour les différentes fonctions reconnues (Chiffres datant du 1 <sup>er</sup> janvier 2010)		
	Traitement annuel brut non indexé	Traitement mensuel brut indexé
<b>Culte catholique</b>		
Archevêque	68.371,77 €	8.466,13 €
Évêque	55.127,56 €	6.826,17 €
Curé, vicaire	13.409,11 €	1660,38 €
<b>Culte protestant</b>		
Pasteur-président	43.228 €	5.352,71 €
Premier pasteur	18.652,70 €	2.309,67 €
Pasteur auxiliaire	13.409,11 €	1660,38 €
<b>Culte anglican</b>		
Chapelain	14.397,74 €	1.782,80 €
<b>Culte israélite</b>		
Grand rabbin de Belgique	31.234,69 €	3.867,64 €
Rabbin	14.397,74 €	1.782,60 €
<b>Culte orthodoxe</b>		
Métropolitain-archevêque	31.234,69 €	3.867,64 €
Curé, vicaire	13.409,11 €	1660,38 €
<b>Culte islamique</b>		
Secrétaire général de l'EMB	43.228 €	5.352,71 €
Imam premier en rang	18.652,70 €	2.309,67 €
<b>Laïcité organisée</b>		
Secrétaire général du CCL	38.735,08 € - 53.304,25 €	4.796,37 € - 6.600,40 €
Conseiller moral	20.500 € - 34.486,67 €	2.538,45 € - 3.943,41 €

Nous pouvons observer une grande disparité quant aux montants des rémunérations, particulièrement aux grades supérieurs des différents cultes. Ainsi, l'Archevêque de Malines-Bruxelles est le ministre du culte le mieux rémunéré du Royaume, loin devant le pasteur-président, le grand rabbin de Belgique ou le métropolitain-archevêque du culte orthodoxe. Le culte anglican ne dispose pas d'une fonction de « cadre supérieur » tandis que le poste de secrétaire général de l'Exécutif des musulmans de Belgique est un poste administratif, dont le niveau de rémunération est calqué sur celui du poste de pasteur-président.

S'il est possible d'observer une corrélation entre le nombre d'adeptes d'un culte et le montant de la rémunération de ses cadres, cette logique a ses limites parce qu'elle n'est formalisée nulle part et que, en dépit de la corrélation établie précédemment, plusieurs différences de traitements existent entre ministres du culte de rang similaire.

Cette différence de traitement existant entre ministres du culte de même rang peut s'expliquer par le nombre de personnes prévues au cadre pour chaque fonction. Ainsi, il apparaît logique qu'un pasteur gagne davantage qu'un prêtre catholique, en raison du fait qu'il est généralement marié et père de famille.

Par ailleurs, la possibilité pour les ministres des cultes d'être nommés à plusieurs places constitue un autre élément d'inégalité. En effet, cette possibilité n'est offerte quasi qu'au culte catholique. S'ils ont la charge d'au moins deux paroisses, les ministres du culte peuvent cumuler jusqu'à 150% de leur traitement.

De leur côté, les conseillers moraux entrent dans un cadre légal différent en matière de traitement ; leur traitement est inspiré des agents de l'État et comprend des augmentations barémiques.

L'interdiction faite à l'État d'intervenir dans la nomination des ministres du culte (article 21 de la Constitution) implique que la qualité de ministre du culte s'apprécie selon les critères internes à chaque culte. Les ministres du culte sont nommés par les organes chefs de culte et payés par l'État : ils n'ont pas le statut d'agent de l'État mais ne sont pas non plus des travailleurs du secteur privé ; ils n'ont généralement pas de contrat de travail au sens de la loi de 1978.

Les ministres du culte ont également un statut social particulier. À titre d'exemple, à l'instar des agents de l'État, les ministres des cultes ne cotisent qu'au secteur soins de santé de l'assurance maladie-invalidité, ce qui peut poser des problèmes en cas d'invalidité ou de perte d'emploi. Graduellement, des mesures sont prises afin d'assurer les droits sociaux des ministres du culte, désormais confrontés à des événements que le régime initial, conçu pour des prêtres catholiques, ne prévoyait pas telle la maternité.

Les ministres des cultes bénéficient d'une pension de retraite gratuite (sans cotisation) en application de la loi de 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Contrairement aux agents du service public, les ministres des cultes ne sont pas obligés de prendre leur retraite ; ils en ont simplement la faculté, une fois l'âge requis atteint. Celui-ci est différent pour les ministres catholiques et pour les desservants des autres cultes : les catholiques ont droit à une pension de retraite à partir de 65 ans, s'ils comptent au moins trente années de service. Pour les autres cultes, il faut atteindre l'âge de 70 ans et trente-cinq années de service. Le régime de pension applicable aux délégués laïques est celui applicable aux agents de l'État nommés à titre définitif ; il est basé sur un pourcentage du traitement perçu durant les cinq dernières années d'activités. Dès lors, le mode de calcul est moins favorable mais comme celui-ci est appliqué à un traitement plus élevé, les pensions des conseillers moraux sont supérieures à celles des ministres des cultes.

#### **4. Le financement des communautés locales**

Le financement des communautés locales est basé sur la législation française concernant les fabriques d'église. La législation belge a imposé la constitution de conseil d'administration auprès des communautés locales reconnues des cultes protestant, israélite, anglican et orthodoxe. La législation régionale a imposé aux mosquées de constituer des comités de gestion. Les obligations que le régime français avait imposé aux communes vis-à-vis des fabriques d'églises et aux départements (transférées ensuite aux provinces) vis-à-vis des fabriques cathédrales ont été étendues aux autres cultes. Il s'agit de la couverture du déficit des fabriques d'églises et établissements assimilés, de la mise à disposition d'un logement (ou de l'octroi d'une indemnité de logement) au desservant, et de la prise en charge de gros travaux de réparation aux bâtiments.

L'obligation de couverture du déficit a été étendue aux établissements de l'assistance morale laïque, ainsi que celle de la prise en charge des gros travaux, toutes deux à charge des provinces (ou de la Région de Bruxelles-Capitale). En revanche, il n'y a pas de mise à disposition d'un logement en faveur des délégués laïques, dont les barèmes de rémunération sont plus élevés.

Dans le chef des communes et des provinces, la liberté de consentir à des dépenses facultatives, au-delà de leurs obligations respectives, est de mise. Ainsi, de nombreuses communes, en dépit de l'organisation du culte islamique sur une base provinciale, octroient un soutien financier à des mosquées dont la reconnaissance tarde. De plus, la plupart des communes ont maintenu les subsides (généralement modestes) octroyés aux maisons de la laïcité au-delà de la loi de 2002 qui organise le financement des établissements publics d'assistance morale sur base provinciale. Toutefois, les maisons de la laïcité ont des activités autres que celles de l'assistance morale et ne s'inscrivent pas au sens strict dans le financement public des organisations philosophiques non confessionnelles.

Les dépenses communales en faveur des cultes demeurent difficiles à chiffrer précisément. Néanmoins, il est aisé d'établir que l'immense majorité des dépenses communales sont consenties en faveur des fabriques d'églises dont, contrairement aux ministres des cultes, le nombre ne diminue pas malgré la baisse de fréquentation des églises. Jusqu'à présent, l'Église s'est toujours opposée à toute forme de rationalisation en la matière.

Les provinces assument en faveur des communautés locales des cultes islamique et orthodoxe les mêmes obligations que celles des communes vis-à-vis des fabriques d'église (et établissements assimilés pour les cultes catholique, protestant, anglican et israélite). Elles sont également tenues aux mêmes obligations vis-à-vis des fabriques des églises cathédrales, doivent mettre à la disposition de l'évêque une résidence et veiller aux grosses réparations de ces bâtiments. La reconnaissance de nouvelles mosquées dans les années à venir devrait venir gonfler la part du culte islamique dans les budgets provinciaux à très brève échéance.

## **5. Les chiffres (en résumé) du financement des cultes pour l'année 2021**

Le 8 juillet 2021, Le Vif publiait une enquête portant sur le coût des cultes en Belgique ; l'ensemble des interventions financières en faveur des cultes et de la laïcité organisée, hors enseignement, est évaluée à 250 millions d'euros par an, soit 0,7% de l'impôt des personnes physiques. Il est important de préciser que, en dehors du fait que le gouvernement De Croo a inscrit à son programme la reconnaissance officielle du bouddhisme comme philosophie non confessionnelle pour l'année 2021, l'Union bouddhique est subventionnée par l'État fédéral.

La clé de répartition du financement des trois principaux cultes (en %) se présente comme suit :

- 81,8% pour le culte catholique ;
- 2,8% pour le culte islamique ;
- 10,6% pour la laïcité.

Le montant de la rémunération, octroyée par le SPF Justice, afin de financer les salaires des Ministres des cultes s'élève à 100,5 millions d'euros.

Parallèlement, l'État fédéral subventionne le Conseil central laïque, l'Exécutif des musulman ainsi que l'Union bouddhique pour un montant total de 2,9 millions d'euros.

Il est à noter que le SPF Pension en verse une à 1.418 personnes pour un montant total de 20,2 millions d'euros.

Enfin, 12,7 millions sont consacrés aux traitements des aumôniers et des conseillers moraux.

Total (incomplet\*) du fédéral : 136,4 millions d'euros

De leur côté, les Régions, les provinces et les communes se chargent de l'entretien et de la rénovation des lieux de cultes. Ainsi, les coûts ainsi que leurs destinations respectives se répartissent comme suit :

- 13,5 millions d'euros pour les Régions (12,3 millions pour la Wallonie et 1,2 millions pour Bruxelles) destinés au patrimoine ;
- 144.000 euros pour la FWB destinés à la RTBF ainsi qu'au financement des émissions télévisées consacrées aux cultes reconnus ;
- 6,6 millions pour les provinces destinés au logement des ministres des cultes, l'entretien des cathédrales et des édifices classés ;
- 93 millions d'euros pour les communes (91,3 millions pour les communes wallonnes et 1,7 millions pour les communes bruxelloises) destinés à assumer les déficits des fabriques d'église, soit près de 26 euros par habitant.

Total des entités fédérées francophones et des pouvoirs locaux : 113,2 millions d'euros

---

\* Les traitements des aumôniers et des conseillers moraux s'ajoutent à ce montant fédéral. Ils officient principalement dans les hôpitaux, au nombre de 140 en 2019. Soit un coût de 12,7 millions. Plusieurs œuvrent aussi dans les prisons, mais les établissements pénitentiaires n'ont pas répondu à l'étude menée par Le Vif, pas plus que la Défense. Il est important de mentionner que des aumôniers travaillent également dans les institutions publiques de protection de la jeunesse, les services d'immigration, ou encore le service de pêche maritime. Pour eux, non plus, il n'y a pas de chiffres disponibles.

## Le financement des cultes à l'étranger

Le financement public des communautés convictionnelles peut s'organiser sous forme de subsides ou prendre la forme d'un impôt récolté par l'État au profit d'une ou de plusieurs confessions. Lorsque la liste des bénéficiaires est limitée et l'impôt collecté nominativement auprès de chaque citoyen, on parle d'impôt d'Église. Lorsque la liste des bénéficiaires est plus étendue et que le contribuable exprime un choix sur sa déclaration fiscale mais que c'est l'État qui se charge ensuite de répartir l'impôt, on parle d'impôt philosophiquement dédicacé ou dédié.

### 1. L'impôt d'Église en l'Allemagne

En Allemagne, le mécanisme de financement des cultes réside dans le prélèvement d'un impôt d'Église, la *Kirchensteuer*. Dans ce cas précis, la taxe destinée au financement de l'Église est prélevé directement sur les salaires, au même titre que le précompte professionnel et les cotisations sociales. Elle est affectée à l'Église à laquelle appartient le contribuable, une mention qui figure au même titre que la situation matrimoniale ou le nombre d'enfants sur le *Lohnsteuerkarte*. Le montant de la *Kirchensteuer* varie selon le Land de résidence, mais n'est pas jamais inférieur à 8% de l'impôt global. L'Église catholique et l'Église évangélique se partagent à parts à peu près égales le produit de cette taxe qui frôle les dix milliards d'euros.

Ces Églises disposent grâce à la *Kirchensteuer* de moyens très importants. Cela leur permet d'être très actives dans les secteurs de la santé, de l'enseignement, de l'aide aux personnes âgées et sont parmi les plus gros employeurs d'Allemagne. Le contribuable allemand peut échapper à cet impôt d'Église en déclarant n'être membre d'aucune des Églises qui peuvent en bénéficier dans son Land de résidence. Cependant, le fait de se déclarer comme n'appartenant à aucune de ces Églises peut entraîner des conséquences fâcheuses à certaines étapes cruciales de l'existence. Ainsi, le contribuable peut se voir refuser des funérailles religieuses, sauf s'il s'acquitte d'un arriéré d'impôts de plusieurs années. Il est également possible qu'il n'obtienne pas de place au sein d'un home pour personnes âgées si celui-ci est géré par une branche de l'Église que l'on a quittée.

### 2. L'impôt d'Église en Suisse

Dans presque tous les cantons, les Églises officiellement reconnues, ou leurs paroisses, possèdent des compétences en matière de souveraineté fiscale. Cependant, il convient de mentionner le fait que le droit de prélever des contributions ecclésiastiques est limité, de par la Constitution, aux personnes qui appartiennent effectivement à la communauté religieuse en question.

Dans la plupart des cantons, l'impôt d'Église est calculé sur la base du tarif ancré dans la loi fiscale, lequel est très souvent appelé « barème de base » de l'impôt cantonal simple. L'impôt d'Église est alors exprimé au moyen d'un pourcentage de cet impôt de base ou par un coefficient de multiplication (« multiple annuel »).

Dans quelques cantons, l'impôt d'Église correspond à une part en pour cent du montant de l'impôt cantonal.

À l'instar de l'Allemagne, ce modèle de financement public des communautés convictionnelles induit un sérieux inconvénient : la confidentialité des orientations religieuses et philosophiques du travailleur en raison du fait que l'employeur est chargé de percevoir et d'affecter l'impôt de ce dernier.

### 3. L'impôt philosophiquement dédicacé en Italie et en Espagne

En 1984, l'Italie conclut un nouveau concordat avec le Saint-Siège. Il consacre la suppression du statut de religion d'État que les accords du Latran (1929) avaient conféré au culte catholique. Cependant, l'enseignement obligatoire de la religion catholique dans les écoles a été maintenu. La loi du 20 mai 1985 relative aux communautés ecclésiastiques et aux biens religieux a instauré le mécanisme de l'impôt philosophiquement dédicacé : le contribuable peut choisir à quelle communauté confessionnelle il souhaite affecter 0,8% de son impôt sur le revenu parmi celles ayant conclu un accord avec l'État à des fins humanitaires. Les communautés confessionnelles ayant conclu un accord avec l'État italien sont, outre le culte catholique, diverses Églises protestantes et la communauté juive italienne. D'ailleurs, lors de l'instauration du système, cette dernière a relevé un inconvénient majeur : la déclaration par le citoyen de son opinion philosophique, religieuse ou de sa volonté d'affecter son impôt à l'une de ces communautés

convictionnelles. L'État avait-il les moyens de garantir l'absolue confidentialité de ces données ? Un autre inconvénient du système italien réside dans le fait qu'il est exclusivement destiné aux Églises ayant conclu un accord avec lui. De facto, cela exclut les autres cultes de ce mécanisme de financement.

Si le contribuable italien n'exprime aucune préférence en la matière, son impôt est affecté à l'ensemble des bénéficiaires potentiels au prorata des choix ayant été exprimés par l'ensemble des contribuables. Dès lors, le contribuable italien se heurte à l'impossibilité de se soustraire à l'impôt s'il venait à ne pas exprimer de choix clair.

De son côté, l'Espagne a adopté un système semblable à celui d'application en Italie. Pour rappel, le culte catholique avait le statut de culte d'État sous le franquisme. À partir du 5 juillet 1980, une loi portant sur la liberté religieuse instaure la création d'un registre national des organisations religieuses. Celles d'entre elles qui peuvent prouver leur enracinement dans la société espagnole ont la possibilité de conclure un accord avec l'État. La Fédération des Églises évangéliques d'Espagne, la Communauté juive, les Mormons et les Témoins de Jéhovah ont conclus de tels accords.

#### **4. La séparation de l'État et des Églises : le cas de la France**

En Europe, les pays connaissant une stricte séparation entre l'État et les Églises, sans procédure de reconnaissance ni avantages particuliers à certains cultes, sont fort peu nombreux. La France, l'Irlande et les Pays-Bas entrent dans ce cadre. Cependant, il s'agit d'être précis en nuanciant très rapidement notre propos initial en précisant que, dans le cas de ces pays, la séparation n'est pas totale. En effet, soit la société y reste marquée par la religion, soit le dispositif législatif conserve encore des éléments hérités d'une époque antérieure conférant des avantages à un ou plusieurs cultes.

La République française est souvent prise en exemple par les défenseurs de la cause laïque, eu égard au fait que l'article 1<sup>er</sup> de sa Constitution de 1946 affirme que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». C'est la loi du 9 décembre 1905 de séparation de l'État et des Églises qui consacre ce régime. Ainsi, l'article 2 de la Constitution prévoit que « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ».

Toutefois, en France, il existe des financements publics au bénéfice de certains cultes. Au-delà du soutien des pouvoirs publics à une assistance morale catégorielle, à l'instar des aumôniers de prisons, nous pouvons relever le fait que des écoles privées sont financées, depuis la loi Debré (1959). En outre, la loi datant de 1905 n'est pas d'application sur l'ensemble du territoire de la République. Ainsi, les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, intégrés à l'Empire allemand lors de l'adoption de la loi de 1905, ont conservé leur droit local établi par le Concordat de 1801 et les articles organiques de 1802. Pour le surplus, ajoutons que les cultes catholique, israélite, protestant luthérien et protestant réformé y sont reconnus et financés. Cela permet aux ministres des cultes d'être salariés par l'État, un financement local du culte par les collectivités territoriales ainsi que l'obligation d'y enseigner la religion, sauf dérogation. Les territoires d'Outre-Mer et la Guyane bénéficient également d'un financement public des cultes selon un droit spécifique.

Enfin, l'entorse la plus manifeste au régime de laïcité réside dans la mise à disposition gratuite et dans l'entretien des lieux de cultes érigés avant 1905 qu'offre l'État. L'essentiel de ces mesures est à verser au bénéfice du culte catholique. Au regard de la démographie française, cette situation établit une injustice de fait à l'égard du culte musulman dont les lieux de cultes ont été érigés après 1905 et leur nombre de pratiquants constitue une minorité importante d'un point de vue démographique. En effet, selon *Statista*, ils étaient au nombre de 5,43 millions, au 11 janvier 2021.

## Vers une réforme de notre modèle de financement public des cultes ?

Notre régime actuel de financement public des cultes, étendu aujourd'hui à la laïcité organisée, est le fruit d'un héritage qui nous a été légué par Napoléon 1<sup>er</sup>, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ce modèle bicentenaire est demeuré pratiquement inchangé depuis. À la naissance de notre Royaume, les forces politiques qui gouvernaient notre pays estimaient que la religion jouait un rôle stabilisateur au sien de notre société. Puis, au fil des décennies, elles estimèrent que ce modèle de financement avait été capable d'évoluer en s'élargissant à d'autres bénéficiaires.

Selon Caroline Sägesser, historienne et autrice de l'ouvrage *Le prix de nos valeurs. Financer les cultes et la laïcité en Belgique*, « ces deux arguments en faveur du modèle de financement public des organisations convictionnelles sont, en réalité, encore pertinents de nos jours. En ce qui concerne le premier motif, si l'Église ne constitue plus un rempart contre l'agitation ouvrière, l'organisation et le financement du culte islamique permettent à l'État d'enrayer la diffusion de l'extrémisme islamiste. » Naturellement, la reconnaissance du culte islamique et le soutien de l'État qui en découle s'inscrivent dans une volonté de reconnaissance du pluralisme religieux et de traitement égalitaire des citoyens, mais un autre objectif essentiel est sous-jacent : empêcher des réseaux étrangers, potentiellement dangereux pour notre sécurité intérieure, de financer l'islam belge. De son côté, le **CeG** se permet de rappeler qu'en 2019, à travers un documentaire co-réalisé par deux journalistes français, Georges Malbrunot et Christian Chesnot, la RTBF nous alertait sur la manière dont l'émirat du Qatar, par l'intermédiaire de Qatar Charity, sa plus grande organisation humanitaire, cherchait à influencer l'islam en Europe\*. Un lanceur d'alerte leur avait envoyé une clé USB contenant des milliers de documents confidentiels. Ces documents levèrent le voile sur un vaste projet de prosélytisme religieux, dont le petit émirat du Golfe était le point de départ, à destination de l'Europe. Qatar Charity comptait y investir des montants importants par l'intermédiaire de 140 projets de centres culturels musulmans, de mosquées et d'associations alors que le Qatar avait toujours démenti le fait de s'intéresser à la religion. Dès lors, les deux parties semblent s'accorder sur le fait, qu'à ce stade, il paraît plus judicieux de continuer à reconnaître, organiser et financer un islam belge que de laisser le champ libre à des réseaux étrangers. En ce qui concerne le second motif, le fait que la laïcité organisée bénéficie d'un financement public permet d'adoucir les revendications laïques.

Dès lors, sur la base de ces arguments, faut-il que la Belgique fige son modèle de financement public des cultes qui, en dehors des élargissements successifs à de nouveaux bénéficiaires, est demeuré inchangé depuis sa naissance ? Dans son livre *Le prix de nos valeurs. Financer les cultes et la laïcité en Belgique*, Caroline Sägesser apporte une réponse nuancée à cette question. Elle entame sa réflexion de fond en énonçant deux raisonnements laïques opposés. Un premier raisonnement, rationaliste, où elle estime regrettable que l'État finance des pratiques culturelles et offre un soutien au maintien voire au développement de croyances, au minimum, dommageables au libre arbitre de l'individu. Un second raisonnement, libertaire, estime que l'État ne ferait que s'aligner sur les choix des individus en finançant les cultes et contribuerait au renforcement de la démocratie.

À ses yeux, il paraît donc raisonnable de réfléchir en tenant pour acquis le principe du financement public, considérant qu'il répond aux choix et aux besoins de la population. Toutefois, actuellement, ni ces besoins ni ces choix ne sont correctement pris en compte, faute d'instrument de mesure adéquat.

Ainsi redéfinie, la problématique se limite à l'organisation des modalités du financement public des organisations convictionnelles, de sorte à ce qu'il soit conforme aux critères d'équité, d'efficacité, de transparence et de bonne gestion des deniers publics. Le **CeG** partage le constat de l'autrice selon lequel notre système actuel comporte trois grandes faiblesses : l'absence de critères pour l'accession au financement public des organisations convictionnelles, l'absence de critères pour déterminer la répartition du financement entre les organisations reconnues et l'insuffisance du contrôle des pouvoirs publics sur l'emploi des fonds affectés.

En premier lieu, C. Sägesser a pour postulat que « les critères d'accession au financement doivent être fixés par la loi, de sorte à être lisibles, objectifs et transparents ».

De son côté, le **CeG** rappelle, qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de loi organisant la reconnaissance d'un nouveau culte et, de facto, son accession à un financement public. En effet, en 1830, l'État a reconnu les cultes financés antérieurement, c'est-à-dire les cultes catholique et protestant. Cette mesure a été rapidement étendue aux cultes israélite et anglican. Ensuite, toute reconnaissance s'est faite via une procédure administrative, à l'exception de la laïcité qui a fait l'objet d'une loi en 2002. Parmi les critères qui devraient y figurer : le nombre de fidèles et l'enracinement belge qui sont déjà prévus par la jurisprudence administrative du SPF Justice. À cet égard, une communauté qui aurait cinq implantations et qui serait présente depuis cinq ans sur le territoire belge pourrait être enregistrée et se diriger vers une reconnaissance pour autant qu'elle respecte la Convention européenne des droits de l'homme. L'étape suivante serait la reconnaissance sur base d'au moins 25.000 adeptes dans dix implantations. En outre, le **CeG** souligne que les communautés cultuelles sont des institutions de droit public ayant la personnalité juridique et qu'elles sont administrées par un conseil d'administration. Le Gouvernement fédéral les reconnaît sur proposition des autorités représentatives des cultes. Dans un souci d'efficacité, le **CeG** préconise l'application du principe d'uniformisation : les communautés convictionnelles adopteraient un fonctionnement, une composition et un mode d'élection des membres du conseil d'administration similaires.

En deuxième lieu, son postulat est que « la répartition du financement entre les différentes communautés convictionnelles devrait être basée sur les besoins réels de la communauté, en tenant compte, tout d'abord, du nombre de personnes qui ont recours à l'assistance spirituelle ou morale ainsi qu'aux services proposés par la communauté. À l'heure actuelle, ce critère n'est retenu que pour les cultes minoritaires (Églises chrétiennes autres que catholique, cultes islamique et israélite) tandis que l'Église catholique et la laïcité organisée bénéficient du financement de leurs activités sur une base territoriale, selon un rapport de 8 pour 1 à l'avantage de l'Église catholique ». Pour le surplus, Caroline Sägerser précise qu'« aucun contrôle de la fréquentation effective des lieux de culte n'est effectué ».

À cet égard, le **CeG** plaide en faveur d'une uniformisation des traitements des ministres du culte ainsi que la mise à la pension dès 65 ans de tous ces derniers. Si les ministres du culte souhaitent poursuivre leurs activités au-delà de cet âge, ils le feraient sur une base bénévole.

Dès lors, est-il plus pertinent d'envisager de solutionner la répartition du financement par l'intermédiaire d'un impôt philosophiquement dédié ou au départ des résultats issus d'une consultation populaire ?

Il est judicieux de rappeler que l'impôt philosophiquement dédié présente quelques problèmes suffisamment importants que pour ne pas en tenir compte : la confidentialité des données, la non-prise en compte des opinions des citoyens qui ne sont pas contribuables et la difficulté de prendre en compte les opinions philosophiques respectives au sein des couples mixtes. De plus, ce mode de financement n'apporte aucune garantie quant au fait que les besoins réels des communautés convictionnelles. Ainsi, par le biais de l'impôt, un culte prospère, dont les fidèles perçoivent des revenus confortables, pourrait recevoir des fonds importants. À l'inverse, un culte dont les fidèles perçoivent des revenus plus modestes, recevrait moins voire ne recevrait pas de fonds pour mener des actions sociales nécessaires. Quid de l'équité dans ces cas précis ?

Il est vrai qu'une consultation populaire - organisée lors d'une élection et non via un recensement ou la déclaration fiscale annuelle dans le but de garantir la confidentialité - présente l'avantage de ne pas lier les montants affectés aux différentes communautés convictionnelles aux revenus de leurs adeptes. Par contre, elle ne permet de percevoir, de manière exacte, les pratiques des citoyens. Toutefois, le **CeG** souhaite attirer l'attention sur un point important : outre le fait que si on couple l'organisation avec celle d'un scrutin, on ne consultera pas ainsi ceux qui ne votent pas, par choix d'abstention ou parce qu'ils n'ont pas le droit de vote, il y a le caractère nécessairement réducteur de la question qui serait posée. Est-il possible d'envisager de faire dépendre la répartition des fonds à la déclaration d'appartenance de la population à l'une ou l'autre communauté ? Le fait de n'appartenir à aucun culte ou d'être athée n'implique pas un soutien financier à la laïcité organisée tout comme le fait d'appartenir au catholicisme implique l'octroi d'un soutien financier à l'Église catholique. Si la question de la volonté d'affectation de deniers publics vers une communauté convictionnelle est posée aux citoyens, celle-ci s'éloignera du concept des besoins des communautés et ouvrira un précédent potentiellement dangereux quant à l'affectation du budget de l'État, prérogative essentielle du Parlement dans notre démocratie représentative. Il reste l'option de demander une information sur la fréquentation des lieux de cultes et/ou d'associations laïques par l'intermédiaire d'une enquête scientifique de grande ampleur menée par un comité scientifique pluraliste.

En troisième lieu, selon C. Sagesser, « en vue de maintenir le financement public des organisations convictionnelles, un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics doit être organisé ».

De son côté, au-delà du fait qu'il partage ce point de vue, le **CeG** ajoute que la participation conséquente des communes au profit des fabriques d'églises devrait inciter le législateur à revoir en profondeur le système hérité du concordat napoléonien. Après négociation avec l'autorité ecclésiastique, il conviendrait d'envisager une fusion de toutes les fabriques d'église d'une même confession sur le territoire de la commune. Aux yeux du **CeG**, cette solution serait avantageuse à plusieurs égards :

- Un seul organe de gestion qui serait responsable de celle-ci ;
- Un budget unique ;
- Chaque fabrique devrait disposer d'un membre du personnel administratif. Ce dernier serait recruté pour ses compétences en secrétariat et en marchés publics ; il constituerait l'interface de la fabrique avec les services communaux ;
- Responsabilisation de la fabrique en fixant – librement – dans une enveloppe budgétaire à négocier avec la commune, ses priorités en matière de gestion quotidienne de son patrimoine bâti (entretien, courant) ; la fabrique pourrait définir ses priorités pour les gros travaux en les inscrivant dans un programme pluriannuel. Ce dernier étant soumis à l'approbation du conseil communal et de l'évêché ;
- Créer un comité de concertation où la commune et la fabrique d'église se réunissent ; l'objectif poursuivi étant la création d'une espace où tous les projets revêtant un impact financier pour la commune seraient discutés ;
- Instaurer le principe que le président de la fabrique d'église serait tenu de présenter annuellement les projets de la fabrique d'église devant le conseil communal afin d'amorcer un dialogue souhaitable entre lui et les mandataires élus par la population.

Au niveau fédéral, cela passe par un contrôle des activités et du niveau de formation des ministres des cultes. Aujourd'hui, ce contrôle n'est pas possible en vertu de la portée extensive que la jurisprudence a réservée à l'article 21 de la Constitution. Cet article interdit l'État d'intervenir dans la nomination des ministres des cultes.

Le **CeG** rejoint l'analyse de C. Sägesser : la solution réside dans la modification de l'article 21. En effet, il est logique que l'État, qui paie leurs traitements, puisse exiger des garanties quant au contrôle des activités, de la qualité (absence de casier judiciaire) et de la formation (diplôme, connaissances des langues nationales) des ministres du culte. » Dans l'intervalle, l'alinéa deux, qui impose le mariage civil à tous les candidats à une bénédiction nuptiale, pourrait être aboli, en raison de la contradiction de cette disposition avec le principe de séparation entre l'État et les Églises : une cérémonie religieuse ne peut avoir d'effets en droit civils d'où l'inutilité de l'interdire à ceux qui ne sont pas mariés.

Ainsi, l'article 21 de la Constitution pourrait être remplacé par une disposition affirmant clairement le principe de séparation entre l'État et les Églises, tandis que la rédaction de l'article 181 serait modifiée pour reprendre le principe du soutien financier aux organisations convictionnelles, sans en préciser les modalités, ce qui ouvrirait la porte à une réforme ultérieure.

L'octroi du financement public doit être soumis au même contrôle que celui auquel sont astreintes toutes les associations qui bénéficient de subsides. Si le paiement direct des traitements des ministres des cultes et délégués laïques par l'État est maintenu, il faut que l'État soit habilité à demander un certain type de garanties quant au niveau du personnel qu'il paie.

## Conclusion

Notre régime de financement public des organisations convictionnelles est bicentenaire et repose sur des principes que la réalité démographique et sociologique d'aujourd'hui ont rendu obsolètes. Dès lors, il est impératif que ce régime évolue afin de s'adapter à la situation actuelle. Pour cela, il est indispensable de définir des critères justes et transparents d'accès au financement et de répartition de ce régime. En outre, le fait de tendre vers l'équité permettra au système de rencontrer l'adhésion du plus grand nombre. Enfin, inscrire le changement de notre système dans une forme de continuité, sans renverser la table et repartir d'une feuille blanche, apportera paix et stabilité au sein des différentes communautés convictionnelles de notre pays.