

Université Catholique de Louvain
Chaire de droit des religions – Département de droit public

Séminaire de terrain du 19 novembre 2008

*La reconnaissance des communautés cultuelles de base
en région bruxelloise*

Introduction

Depuis la régionalisation partielle du régime des cultes entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002, la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour reconnaître les diverses communautés cultuelles locales actives sur le territoire de la région bruxelloise. Depuis longtemps, la question de l'objectivité des reconnaissances et de la transparence de leurs critères font l'objet de discussions. La Région flamande a fait une première tentative d'objectivation avec l'arrêté du Gouvernement du 30 septembre 2005. La question est de savoir comment la Région de Bruxelles-Capitale pourrait de son côté procéder à la reconnaissance de nouvelles communautés cultuelles de base. L'expérience flamande peut servir de source d'inspiration, mais d'autres paramètres doivent être pris en considération, comme le caractère essentiellement urbain de la région et la présence proportionnellement plus importante de fidèles musulmans en région bruxelloise.

I. La tentative flamande d'objectivation des reconnaissances

La matière du temporel des cultes a fait en Région flamande l'objet d'une réforme par décret du 7 mai 2004. Ce décret vise la rationalisation des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes et invite le Gouvernement à établir des critères pour la reconnaissance des communautés cultuelles de base.

L'arrêté du 30 septembre 2005 répond à la demande du législateur, en se fixant deux objectifs : d'une part, l'objectivation des décisions de reconnaissance et d'autre part, la garantie que la reconnaissance ne profite qu'à des communautés répondant à des minima d'intégration sociale et de loyauté à l'égard de l'ordre constitutionnel.

Il impose à l'organe représentatif du culte de demander la reconnaissance des communautés cultuelles de base au moyen d'un dossier comprenant différents éléments relatifs à l'identification, aux biens et au fonctionnement de la communauté à reconnaître. Les critères imposés au Gouvernement

pour accorder ou refuser la reconnaissance correspondent directement aux exigences du dossier. Il s'agit de la viabilité financière de la communauté à reconnaître ainsi que de sa pertinence sociale, de son engagement à respecter de la législation linguistique, de son engagement à ce que le ministre du culte respecte ses obligations en matière de politique d'intégration civique (*inburgeringsbeleid*) et de son engagement à respecter la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme.

Les critères établis posent cependant certains problèmes :

- les engagements exigés doivent être fournis au moyen de déclarations écrites émanant de la communauté dont la reconnaissance est demandée. Mais la personne devant signer cette déclaration n'est pas précisée, alors que la communauté culturelle ne dispose pas nécessairement de la personnalité juridique à ce stade de la procédure. Ni la personne habilitée à engager la communauté, ni les personnes engagées par la déclaration ne sont donc déterminées. La valeur juridique de ces déclarations est pour le moins douteuse ;
- l'engagement à respecter la législation linguistique est superflu, puisque cette législation s'applique de plein droit aux établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes. L'exclusion de la liturgie est superflue également, puisque étendre l'application de la législation linguistique à la liturgie violerait l'article 19 de la Constitution ;
- l'engagement à ce que le ministre du culte respecte ses obligations dans le cadre de la politique d'intégration civique revient à lui imposer un profil déterminé, ce qui est contraire à l'article 21 de la Constitution. Il suppose en outre que la communauté culturelle de base choisit elle-même le ministre du culte, ce qui n'est pas toujours le cas ;
- la notion de pertinence sociale n'est pas définie autrement que par le nombre de fidèles (sans plus de précisions), l'utilisation du néerlandais et les relations avec les autorités locales. Il s'agit de critères minimaux, ce qui laisse une grande marge de manœuvre à l'autorité pour prendre d'autres critères en considération, sans que ceux-ci soient définis.

La réglementation flamande apparaît plus comme une déclaration d'intention que comme une réglementation contraignante. Il était au demeurant difficile, voire impossible, de concilier les deux objectifs politiques de cette réglementation avec les prescrits constitutionnels de liberté des cultes, de

non-intervention de l'État dans l'organisation des communautés culturelles et d'égalité des Belges devant la loi.

II. L'évolution contemporaine du rapport à la religion

La terminologie juridique actuelle repose sur une pré-compréhension déterminée du phénomène religieux. Par exemple, les notions de « communauté culturelle » et de « ministre du culte » supposent que la religion se pratique en commun et de préférence sous la direction d'un responsable religieux.

Or, le rapport des fidèles à la religion fait l'objet d'évolutions importantes. Traditionnellement, trois grands types de religiosités sont distingués :

- les grandes églises institutionnalisées et stables ;
- les petites communautés éphémères et mobiles ;
- les mystiques en recherche d'un développement spirituel personnel.

Alors que les grandes églises ont longtemps constitué le principal vecteur de religiosité, on constate que le rapport de forces est actuellement en train de changer. Les grandes églises institutionnelle ne constituent plus le vecteur principal d'expression du sentiment religieux. Le protestantisme bruxellois illustre très bien ce phénomène. L'Église Protestante Unie de Belgique, l'institution historique de référence, ne dispose à Bruxelles que de sept communautés reconnues. Il existe par ailleurs environ cent quarante communautés plus jeunes en phase d'institutionnalisation. Mais surtout, il existe environ cent quatre-vingts petites communautés auto-gérées, qui ne manifestent pas l'intention d'entrer dans un quelconque système institutionnel.

L'aspect institutionnel de la religion est le principe de base du régime des cultes. Pourtant, il est de moins en moins central dans la religiosité contemporaine, qui tend à l'individualisation. Les communautés sont ainsi de plus en plus locales et distantes des institutions centrales. Les fidèles sont quant à eux plus mobiles et s'accommodent de moins en moins de l'organisation territoriale de certains cultes (comme l'Église catholique par exemple). Il existe en outre une tendance à la « consommation religieuse » qui permet à chacun de faire son marché religieux et rend le paysage religieux de plus en plus fragmenté.

III. Les critères de reconnaissance

A. L'opportunité d'une liste de critères préalables

L'adoption de critères clairs et transparents de reconnaissance est une vieille revendication de certains fidèles de cultes minoritaires et, surtout, des tenants de la laïcité organisée. L'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 est une tentative de réponse à ces revendications. Il a cependant été montré que ni les critères choisis, ni la manière de les vérifier ne sont à l'abri de discussion. D'une manière plus générale, il faut signaler qu'exiger des communautés culturelles nouvelles de remplir des conditions excessives pour obtenir la reconnaissance peut conduire à une discrimination indirecte à leur égard (la multiplications des exigences linguistiques, par exemple).

Une alternative théorique serait de ne pas poser de critères *a priori*, mais de vérifier *a posteriori* si la communauté culturelle s'intègre suffisamment dans la société locale. Cette manière de faire se heurte toutefois à deux obstacles. Premièrement, l'autorité civile doit gérer un budget limité, ce qui impose des choix. La reconnaissance de toutes les communautés culturelles actives est impossible et des choix s'imposent. Deuxièmement, une fois la reconnaissance accordée, son retrait aurait l'apparence d'une sanction extrêmement grave, avec toutes les conséquences que cela entraînerait tant pour l'image des pouvoirs publics que pour celle de la communauté culturelle concernée.

B. Les critères pertinents

Sans que la liste soit exhaustive, un certain nombre de critères de reconnaissance peuvent être suggérés.

A. Le nombre de fidèles

Le nombre de fidèles est un critère qui, de manière formelle ou informelle, est toujours pris en considération dans la reconnaissance d'une communauté culturelle. À Bruxelles, l'ordonnance du 29 juin 2006 relative au fonctionnement du culte islamique exige qu'une mosquée puisse invoquer un registre de 200 fidèles pour prétendre à la reconnaissance (art. 5).

Dans certains quartiers, il existe cependant une telle concentration de mosquées qu'il est difficile pour chacune d'elle d'arriver à 200 fidèles. Le même problème se pose pour certaines communautés protestantes. La solution technique qui prévaut pour ces dernières est de demander la

reconnaissance d'une communauté pourvue d'un temple principal et d'un ou plusieurs oratoires annexes. Dans le passé, l'Église catholique a également fait reconnaître des paroisses pourvues d'une église et d'une ou plusieurs chapelles, même si ce cas ne se présente plus actuellement en région bruxelloise.

Le problème fondamental auquel se heurte le critère du nombre de fidèles est celui de la notion même de fidèle et, donc, de leur comptage. Un registre n'est pas un moyen fiable d'évaluation: il ne dit rien des fidèles qui fréquentent effectivement la communauté. Certains sont inscrits sans jamais se présenter, d'autres peuvent être très actifs sans être inscrits. Dans certains États des États-Unis, l'aide publique à l'entretien des bâtiments affectés au culte est calculée en fonction du nombre de fidèles pratiquants. Le registre des fidèles est ainsi devenu un registre de présences, entraînant une charge administrative disproportionnée.

B. La longévité

La longévité de la communauté culturelle peut également être avancée comme critère de reconnaissance. Si le paysage religieux devient de plus en plus instable, il pourrait être utile de limiter la reconnaissance aux communautés faisant preuve d'un minimum de permanence.

C. La pertinence sociale

La pertinence sociale est probablement le critère le plus important, mais il est surtout le plus difficile à évaluer. Dans l'arrêté du Gouvernement flamand, la pertinence sociale figure formellement parmi les critères à prendre en considération, mais peu est dit sur la manière de l'évaluer, si ce n'est qu'il faut tenir compte « au moins » du nombre de fidèles et du degré d'intégration sociale, cette dernière devant être évaluée notamment à l'aune de l'utilisation du néerlandais et des rapports avec les autorités locales.

La formulation assez large de l'arrêté laisse à l'autorité une grande discrétion dans sa décision d'accorder ou de refuser la reconnaissance, ce que l'expérience semble confirmer. Certaines communautés protestantes socialement très actives se sont vu refuser la reconnaissance alors que d'autres, moins actives selon leur dossier, se la sont vu accorder. Le sentiment d'arbitraire est parfois bien présent.

En outre, l'inclusion de la pertinence sociale dans la liste des critères de reconnaissance est doublement contradictoire. D'une part, elle impose à la

communauté cultuelle de démontrer, pour sa reconnaissance, une activité sociale, alors que cette activité sociale est exclue des compétences de l'établissement public de gestion du temporel du culte que la reconnaissance permettra de créer. D'autre part, cette activité sociale n'est pas nécessairement vécue par les fidèles comme le cœur de la religion, même si elle en constitue souvent une part importante.

D. Le rapport à l'autre

Un autre critère important dans une société plurielle, mais difficile à mettre en œuvre juridiquement, est celui du rapport à l'autre. Comment la communauté cultuelle à reconnaître envisage-t-elle l'altérité, ses rapports avec ceux qui ne partagent pas sa foi ? Dans l'arrêté du Gouvernement flamand, cette préoccupation se révèle par l'exigence d'un engagement écrit de se conformer à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut cependant remarquer que si la jurisprudence du Conseil d'État relative aux sanctions à l'égard des partis politiques liberticides est étendue aux communautés cultuelles, la possibilité de retrait de la reconnaissance pour violation de la Déclaration universelle des droits de l'homme fera l'objet d'une interprétation restrictive.

IV. Le caractère territorial des communautés cultuelles de base

Actuellement, toutes les communautés cultuelles reconnues sont territorialement circonscrites. Ce principe, hérité de l'organisation territoriale de l'Église catholique, permet de lier formellement une communauté cultuelle à une institution politique, que ce soit la commune ou la province (soit en région bruxelloise : la Région de Bruxelles-Capitale). Il est cependant de moins en moins conforme à la pratique religieuse des fidèles, y compris catholiques, *a fortiori* dans une région urbaine. Les fidèles sont mobiles et ne se rendent pas nécessairement au lieu de culte le plus proche de chez eux ou à celui que l'acte de reconnaissance présume.

En outre, la distinction entre cultes organisés sur base communale (cultes catholique, protestant, anglican et israélite) et cultes organisés sur base provinciale (cultes orthodoxe et islamique), est source à Bruxelles de difficultés superflues. L'organe représentatif d'un culte organisé sur base communale doit, pour faire reconnaître une communauté de base, préciser dans quelle commune se trouve le lieu de culte et de quelles communes viennent les fidèles, afin de permettre la répartition des charges entre les communes. Mais ceci rend impossible tout déplacement du lieu de culte hors

des communes concernées. Les cultes organisés sur base provinciale (et donc, à Bruxelles, sur base régionale) échappent à cette difficulté.

Pour mémoire, rappelons que le législateur flamand a envisagé de rompre avec ce principe de territorialité mais y a renoncé, en maintenant également la distinction entre cultes organisés sur base communale et cultes organisés sur base provinciale.

V. L'intervention de l'organe représentatif du culte

La reconnaissance des communautés cultuelles de base doit être proposée par l'organe représentatif du culte (accord de coopération du 2 juillet 2008). Cette exigence suppose l'existence pour chaque culte d'un organe représentatif considéré comme légitime par une large part des communautés de base. Actuellement, la situation des organes représentatifs des cultes protestant et islamique est telle que plusieurs communautés de base n'entrent pas en ligne de compte pour la reconnaissance, simplement parce qu'elles contestent l'organe par l'intermédiaire duquel elles doivent rentrer leur dossier.

Dans le cadre régional, cette situation appelle trois observations :

- la liberté de culte comprend le droit pour une communauté cultuelle de ne pas demander sa reconnaissance. La liberté d'association comprend le droit de ne pas collaborer avec un organe représentatif considéré comme illégitime ;
- la reconnaissance des cultes et de leurs organes représentatif relève de l'autorité fédérale ;
- il est imaginable que la région accorde certains avantages à des communautés cultuelles de base sans procéder formellement à leur reconnaissance (mise à disposition de locaux, etc...).