

Le financement public des cultes en France et en Belgique : des principes aux accommodements

Caroline SÄGESSER

La Belgique et la France connaissent des régimes des cultes en apparence radicalement différents. Le système belge, inchangé depuis la fondation de l'Etat, se caractérise notamment par le soutien financier octroyé par les pouvoirs publics aux divers cultes qui sont dits reconnus ¹. Le système français, plus récent puisque né avec la loi de séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905, est, lui, basé sur la séparation radicale de l'Eglise et de l'Etat et la prohibition du financement public inscrite dans cette loi ². A cette organisation contrastée du régime des cultes correspondent également deux conceptions différentes de la laïcité. Il est devenu habituel de lire que la laïcité « à la française » exprime l'abstention de l'Etat de tout soutien aux cultes, tandis que la laïcité « à la belge » n'implique que l'égalité de traitement entre tous les cultes. Par ailleurs, en Belgique, la laïcité à laquelle on ajoute volontiers le qualificatif d'« organisée » constitue désormais l'une des conceptions philosophiques reconnues au même titre que les différentes religions et est partie intégrante du pluralisme belge ³. Cette laïcité demeure, par ailleurs, une laïcité de combat face d'une part à une séparation de l'Etat et des cultes perçue comme

¹ Pour un exposé synthétique du régime des cultes en Belgique, voir V. DE COOREBYTER et C. SÄGESSER, *Cultes et laïcité en Belgique*, Bruxelles, CRISP, Dossiers du CRISP n° 51, 2000.

² Pour un résumé du système instauré en France par la loi de 1905, voir par exemple G. HAARSCHER, *La laïcité*, Paris, PUF, 4^e éd., 2008, p. 8-45.

³ Voir à ce sujet Cl. JAVEAU, « Belgique : la laïcité ecclésialisée », in A. DIERKENS et J.-Ph. SCHREIBER, *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles (Problèmes d'histoire des religions, XVI), 2006, p. 83-88. Et J.-Fr. HUSSON et C. SÄGESSER, « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1756 et 1760, 2002.

inachevée et d'autre part à un renforcement récent de la visibilité du religieux dans l'espace public.

	<i>France</i>	<i>Belgique</i>
Niveau constitutionnel	Affirmation du caractère laïque de l'État	Affirmation de l'autonomie des cultes
Principale loi régissant la matière	Loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat	Loi du 5 mars 1870 sur le temporel des cultes
Concordat ?	oui, mais seulement en Alsace-Moselle	non
Uniformité du régime sur le territoire national ?	non ; régimes différents en Alsace-Moselle et dans les territoires d'Outre-Mer	oui, mais évolution en cours suite à la défédéralisation partielle de la matière
Ministre compétent	Intérieur	Justice
Administration compétente	Bureau central des cultes au ministère de l'Intérieur	Service des Cultes et de la laïcité au sein du Service fédéral Justice
Financement des traitements des ministres du culte	oui, mais seulement en Alsace-Moselle	oui, partout
Financement des édifices du culte	oui, indirectement (entretien et mise à disposition gracieuse)	oui, directement
Financement de services d'aumôneries	oui	oui
Financement de cours de religion à l'école publique	non	oui
Financement d'écoles confessionnelles	oui	oui
Emissions religieuses à la télévision publique	oui	oui
Principaux cultes bénéficiaires	catholique, protestant, israélite	catholique, protestant, israélite, anglican, islamique, orthodoxe
Organisations laïques reconnues et financées	non	oui

Le système belge

Parmi les causes de la révolte de 1830 figure en bonne place l'opposition des catholiques à la politique religieuse de Guillaume I^{er}, souverain protestant qui entend contrôler l'Eglise et restreindre son indépendance, particulièrement en matière d'enseignement ⁴. La Belgique naît de l'alliance entre ces catholiques désireux d'assurer l'indépendance de l'Eglise et les libéraux aspirant à un régime qui garantisse

⁴ X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique. Facteurs et acteurs de changement*, Bruxelles, CRISP, 4^e éd., 2000, p. 83-85. E. WITTE, « La Construction de la Belgique 1828-1847 », in E. WITTE, E. GUBIN, J.-P. NANDRIN, G. DENECKERE, *Nouvelle Histoire de Belgique*, volume 1 : 1830-1905, Bruxelles, Complexe, 2005, p. 34-38.

les libertés fondamentales de l'individu et l'affranchisse de l'autoritarisme du souverain.

Le régime des cultes établi par la Constitution de 1831

La Constitution belge, promulguée le 7 février 1831, reflète les aspirations des uns et des autres. Etablie par un Congrès national de deux cents membres où dominent les catholiques, la Constitution garantit les libertés fondamentales : liberté de presse, liberté d'association, liberté d'enseignement, liberté de culte ⁵. Cette dernière se trouve affirmée dans les articles 14 et 15 :

« Article 14. La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Article 15. Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos » ⁶.

Par ailleurs, les congressistes ont soin d'émanciper l'Eglise du contrôle de l'Etat, par l'adoption de l'article 16 :

« L'Etat 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 » ⁷.

C'est sur la base de cet article constitutionnel que le Concordat conclu entre Napoléon I^{er} et le pape Pie VII en 1801 et toujours en vigueur à la veille de la Révolution belge, se trouve implicitement aboli ⁸ : le pouvoir civil n'interviendra plus dans la nomination des évêques ou des autres ministres du culte.

L'article constitutionnel qui impose la prise en charge du paiement des traitements et pensions des ministres des cultes ne figurait pas dans le projet initial de Constitution. C'est sur l'insistance de l'Eglise catholique, concrétisée notamment par l'envoi d'une lettre par le prince de Méan, archevêque de Malines-Bruxelles où il loue le régime de

⁵ Sur la composition du Congrès national, voir L. DE LICHTERVELDE, *Le Congrès national*, Bruxelles, La Renaissance du Livre, 1945. Les débats du Congrès national ont été publiés : E. HUYTENS, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Bruxelles, Société typographique belge, 1844.

⁶ Ces articles portent aujourd'hui respectivement les numéros 19 et 20 dans la Constitution.

⁷ Cet article porte aujourd'hui le numéro 21. Il comporte un deuxième alinéa, qui édicte que « Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi ». Cette disposition n'avait pas pour but de restreindre la liberté de l'Eglise mais d'assurer le respect des bonnes mœurs et de la paix sociale. Catholiques comme libéraux s'y sont ralliés.

⁸ Un nouveau Concordat avait été négocié en 1827 entre Guillaume I^{er} et la papauté, essentiellement pour en éteindre les effets dans la partie nord du royaume, mais il ne fut pas appliqué.

liberté instauré par le constituant et recommande les traitements ecclésiastiques ⁹, que le Congrès national adoptera l'article 117 :

« Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget » ¹⁰.

Autres instruments législatifs

Le financement public des cultes repose également sur d'autres bases juridiques. La Belgique a conservé la législation française maintenue sous le régime hollandais à propos des fabriques d'églises ; nul, à l'époque, ne songea d'ailleurs à en réclamer l'abolition. Cela signifie que le financement des fabriques d'églises par les communes, l'obligation pour ces dernières de parer aux grosses réparations des édifices du culte et de fournir un logement au ministre du culte sont maintenus dans le nouveau régime belge des cultes ¹¹. 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 et le décret impérial du 17 mars 1808 organisant administrativement le culte israélite. Ainsi, dès 1830-1831, trois cultes sont financés par les pouvoirs publics : cultes catholique, protestant et israélite ¹².

Durant les deux premières décennies du royaume de Belgique, la période dite unioniste, la législation va s'enrichir de dispositions favorables au clergé. Il s'agit notamment de la prise en charge du traitement des vicaires, de l'organisation de l'aumônerie militaire, de l'inscription des obligations du décret impérial sur les fabriques d'église de 1809 dans la loi communale et la loi provinciale de 1836, de l'exemption du devoir de jury pour les ministres des cultes, et de la dispense des étudiants en théologie du service militaire. Dans le domaine de l'enseignement, qui sera le champ principal de l'affrontement entre catholiques et libéraux au XIX^e siècle, l'adoption de la loi sur l'enseignement primaire de 1842, dans laquelle les évêques parviendront à faire inscrire la religion comme matière obligatoire à l'école primaire, en est un autre exemple. De 1857 à 1870, une première période de domination libérale verra la sécularisation partielle des fondations charitables, des cimetières et des bourses d'étude, et l'adoption d'une loi sur le temporel des cultes. Cette loi du 4 mars

⁹ Le texte de la lettre du prince de Méan est reproduit notamment dans X. MABILLE, *Histoire politique de la Belgique*, op. cit., p. 119-121.

¹⁰ Cet article porte actuellement le numéro 181. Il a été complété en 1993 par un second alinéa qui assure le financement public des organisations laïques : « 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'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

¹¹ Il s'agit de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes et du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises. On trouvera les parties de ces textes encore en vigueur comme l'ensemble des textes juridiques relatifs aux cultes et d'application en Belgique au 1^{er} septembre 2005 dans L.-L. CHRISTIANS et P. DE POOTER, *Code belge droit et religions*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

¹² S'y ajoutera dès 1835, mais sans que cela soit formalisé juridiquement avant 1870, le culte anglican.

1870 sera en réalité une loi de compromis ¹³. Les tentatives des libéraux, non point de mettre un terme au financement public, mais bien de soumettre les fabriques d'église à un contrôle plus strict des communes en remplaçant le décret impérial de 1809 se sont heurtées à l'opposition des évêques. La loi, adoptée à la Chambre le 21 janvier 1870 et au Sénat le 22 février 1870, laissera intactes les dispositions du décret impérial de 1809. Elle instaure un mécanisme complexe d'approbation des budgets et des comptes des fabriques d'églises. 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 indique : « Les dispositions du chapitre I^{er} relatives aux budgets et aux comptes et les dispositions du chapitre I^{er bis} relatives à la tutelle générale et à la tutelle coercitive sont également applicables aux conseils d'administration des églises protestante, anglicane et israélite, en ce qui concerne les rapports de ces conseils avec l'autorité civile ». Nous sommes donc dans un schéma conçu pour l'Eglise catholique, et qui sera adapté, avec plus ou moins de réussite, aux autres cultes. Lorsque les cultes islamique et orthodoxe seront admis au bénéfice du financement public, respectivement en 1974 et en 1985, ils le seront via l'adoption d'un article 19*bis* à la loi de 1870 ¹⁴.

La législation belge régissant le financement public des cultes va demeurer pratiquement inchangée jusqu'à ce qu'elle soit rattrapée par le processus de réforme de l'Etat. Au 1^{er} janvier 2002, l'organisation et la tutelle sur les pouvoirs locaux, communes et provinces, sont transférées aux régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles) ¹⁵. Ce faisant, la législation et le financement des fabriques d'églises deviennent compétences régionales, ce qui ouvre la voie à l'élaboration d'un droit des religions différent en Wallonie, en Flandre, à Bruxelles, mais aussi dans la région de langue allemande, la Région wallonne ayant transféré l'exercice de cette compétence à la Communauté germanophone ¹⁶. Jusqu'à présent, seules la Région flamande et la Communauté germanophone ont adopté de nouveaux instruments législatifs complets ; ils ne modifient cependant pas l'organisation des mécanismes de financement public des communautés locales (fabriques d'églises et établissements assimilés pour les autres cultes) ¹⁷.

Seule évolution qui reflète la déchristianisation et reconnaisse le pluralisme accru de la société belge, le régime des cultes a vu s'installer à son côté un régime de

¹³ Loi du 5 mars 1870 sur le temporel des cultes, *Moniteur belge*, 9 mars 1870.

¹⁴ Loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique, *Moniteur belge*, 23 août 1974 et loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe, *Moniteur belge*, 11 mai 1985.

¹⁵ Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, *Moniteur belge*, 3 août 2001.

¹⁶ A ce sujet, voir C. SÄGESSER, « Le temporel des cultes depuis sa régionalisation », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1968, 2007.

¹⁷ Décret du Parlement flamand du 6 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 6 septembre 2004. Décret du Parlement de la Communauté germanophone du 19 mai 2008 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 1^{er} septembre 2008.

financement public des communautés philosophiques non confessionnelles, c'est-à-dire les organisations qui offrent une assistance morale laïque ¹⁸.

Le financement public des cultes aujourd'hui

Les dispositions adoptées pour modifier ou remplacer la loi de 1870 dans les différentes entités fédérées (communautés et régions) n'ont pas modifié les mécanismes de financement dont le tableau suivant offre un récapitulatif avec les montants correspondants (pour 2007, en millions d'euros) :

Financement public des cultes en Belgique (2007, millions d'euros) et parts relatives

	<i>Salaires</i>	<i>Fabriques d'église et assimilés</i>	<i>Aumônerie, conseillers moraux et TV</i>	<i>Exonération précompte immobilier.</i>	<i>Pensions et patrimoine</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Culte catholique	77,8	110,7	5,9	12,3	34,8 / 16,7	258,2	86,4%
Culte protestant	4,2	1,6	0,4	0,2	0,5	6,9	2,3%
Culte israélite	0,9	0,0	0,1	0,0	0,1	1,2	0,4%
Culte anglican	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1%
Culte islamique	6,7	0,3	0,1	0,1		7,2	2,4%
Culte orthodoxe	1,2	0,5	0,0	0,1		1,8	0,6%
Laïcité organisée	11,7	9,6	1,8	0,1		23,3	7,8%
Total	102,8	122,8	8,4	12,8	35,4	298,9	100,0%

Source : J.-F. HUSSON, « Le financement public des cultes et de la laïcité », *Politique, revue de débats*, 52, décembre 2007, p. 14-16.

Les deux sources de financement public principales sont la prise en charge des salaires des ministres des cultes par l'Etat fédéral et le financement des communautés locales (fabriques d'églises et assimilées) par les communes et les provinces ¹⁹. Elles totalisent à elles seules 225 millions d'euros. S'y ajoutent d'autres formes de financement public : les aumôneries et conseillers moraux dans les prisons, à l'armée ou dans les hôpitaux ; les émissions religieuses à la radio et à la télévision ; l'exonération de précompte immobilier dont bénéficient tous les édifices affectés au

¹⁸ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *Moniteur belge*, 22 octobre 2002. Voir à ce sujet J.-Fr. HUSSON et C. SÄGESSER, « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée », *op. cit.*

¹⁹ Dans la Région de Bruxelles-Capitale, c'est la Région qui reprend les obligations dévolues ailleurs aux provinces, à savoir le financement des fabriques cathédrales pour le culte catholique, le financement des communautés locales pour le culte islamique et le culte orthodoxe ainsi que pour les établissements laïques.

culte ; le financement des pensions des ministres des cultes et l'octroi de subsides pour le patrimoine classé. La prise en compte de ces autres mesures porte le montant global des interventions des pouvoirs publics en faveur des cultes à près de 300 millions d'euros ²⁰. Par ailleurs, en application des dispositions du Pacte scolaire, les Communautés financent les cours dits philosophiques – à savoir les cours de religion ou de morale laïque – dans les établissements scolaires du réseau officiel. Une estimation pour l'année 2000 faisait état d'un coût de près de 11 milliards de francs belges, soit 272 millions d'euros, pour l'ensemble des réseaux dans les trois Communautés. Il convient également de rappeler que les écoles libres, qu'elles soient confessionnelles ou non confessionnelles, bénéficient en Belgique d'un très haut niveau de subsidiation. Il s'agit là, partiellement et indirectement, d'une contribution publique au développement ou au maintien d'organisations religieuses, essentiellement l'Eglise catholique.

Les perspectives d'évolution du système

Le financement public des cultes en Belgique est confronté à trois problèmes, engendrés par l'archaïsme d'un système mis en place en 1831 en tenant compte quasi exclusivement de la situation de l'Eglise catholique. Premièrement, le système est basé autour du concept de culte reconnu, sans qu'aucun texte de loi vienne expliciter les critères ou les caractéristiques de cette reconnaissance. Excluant les autres cultes, il présente un caractère assurément discriminatoire, en l'absence d'une législation organique établissant les conditions d'accès au financement. Deuxièmement, la répartition des moyens budgétaires entre les six cultes reconnus et avec la laïcité organisée interpelle, dans la mesure où l'Eglise catholique reçoit plus de 85% des moyens affectés aux cultes, ce qui ne correspond plus à la réalité sociologique religieuse d'aujourd'hui ²¹. Troisièmement, le mode de fonctionnement des fabriques d'église et le statut hybride des ministres des cultes appellent une modernisation ²².

²⁰ Pour un exposé détaillé de l'ensemble des mesures de financement public des cultes et de leur impact budgétaire en 2000, voir J.-Fr. HUSSON, « Le financement des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1703-1704, 2000 et « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », in ID., *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Namur, Oracle/les Editions namuroises, 2005, p.23-49.

²¹ Il y a un manque d'études scientifiques à grande échelle sur les opinions philosophiques et les pratiques religieuses de la population en Belgique. Le phénomène de désaffection vis-à-vis de l'Eglise catholique est, lui, bien documenté, par les statistiques publiées par la Conférence épiscopale de 1967 à 1998, et plus récemment par l'étude de M. HOOGHE et S. BOTTERMAN, *La pratique religieuse en Belgique. Données pour l'église catholique en Belgique*, Leuven, KUL, 2008. Voir aussi la contribution de F. MOENS dans le présent volume.

²² Sur ce statut hybride des ministres des cultes, nommés par l'organe chef de culte de leur culte respectif, payés par l'Etat fédéral et qui ne bénéficient pas d'un statut social complet, voir M. BEUMIER, « Le statut social des ministres des cultes et des délégués laïques », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1918, 2006.

Une Commission dite des sages a été mise sur pied pour examiner le statut des ministres des cultes en novembre 2005²³. Son rapport, déposé un an plus tard, préconise une série de réformes non seulement de ce statut, mais aussi de celui des délégués laïques et du mode de financement des cultes reconnus dans son ensemble²⁴. Il revient au ministre de la Justice actuel d'examiner la suite à réserver à ce rapport ; par ailleurs, au niveau régional, le droit des cultes devrait continuer à évoluer, des projets de réforme étant en cours d'élaboration en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale. L'élargissement du nombre de bénéficiaires est, lui aussi, à l'ordre du jour, puisque déjà le bouddhisme a franchi la première étape du processus de reconnaissance²⁵.

Le système français

Le système français est plus récent, puisqu'il est né avec l'adoption de la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Eglises et de l'Etat, dont l'article 2 prévoit que « la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte ». Cette séparation a été confirmée par la Constitution du 27 octobre 1946 qui proclame en son article premier que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Cette affirmation a été complétée dans la Constitution du 4 octobre 1958 de la façon suivante : « Elle [La République] assure l'égalité de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

Le régime des cultes établi par la loi du 9 décembre 1905

Au terme d'une longue lutte contre la position dominante de l'Eglise catholique, particulièrement dans l'enseignement, domaine dans lequel les lois Ferry porteront la laïcisation de l'école publique, dans les années 1880 déjà, la loi de Séparation des Eglises et de l'Etat du 9 décembre 1905 vient mettre fin au régime concordataire inauguré en 1802. Les établissements publics du culte (fabriques d'églises...) sont supprimés et doivent être remplacés par des associations cultuelles²⁶. Si les cultes protestant et israélite acceptèrent ce nouveau statut, l'Eglise catholique le refusa et l'Etat français s'inclina, d'abord en proposant en 1907 que l'Eglise puisse se contenter d'associations ordinaires sous le régime de la loi de 1901, puis, en 1921, en acceptant une forme particulière, les associations diocésaines. La loi de 1905 a, par ailleurs, réaffirmé la propriété publique de tous les édifices du culte bâtis avant sa promulgation.

²³ Arrêté royal du 10 novembre 2005 portant création d'une commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 7 décembre 2005.

²⁴ *Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque*, Rapport de la Commission des sages, 2005-2006. Le rapport est téléchargeable sur le site du SPF Justice : <http://www.just.fgov.be>.

²⁵ La loi du 24 juillet 2008 octroie un subside à l'Union bouddhique belge. Loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses, *Moniteur belge*, 7 août 2008.

²⁶ Pour la législation applicable aux cultes en droit français, voir F. MESSNER, P.-H. PRELOT et J.-M. WOEHLING, *Traité de droit français des religions*, Paris, Litec, 2003.

L'adoption de la loi de 1905 n'a cependant pas mis un terme à l'existence d'une administration des cultes en France ²⁷. Depuis 1911 existe un Bureau central des cultes au ministère de l'Intérieur. Parmi ses attributions figure la tutelle administrative sur les associations cultuelles dont l'acceptation donne accès à une série d'avantages, essentiellement fiscaux, la reconnaissance des congrégations religieuses, mais aussi les relations avec les autorités représentatives de toutes les religions ²⁸. Le Bureau s'occupe également des dossiers de nomination des évêques, non seulement en Alsace-Moselle mais sur tout le territoire de la République : en dépit de la séparation affirmée de l'Etat et de l'Eglise, la pratique établie est de consulter le gouvernement. Depuis 1920, il existe par ailleurs un poste de conseiller religieux auprès du ministère des Affaires étrangères.

Le financement public des cultes aujourd'hui

Le régime français des cultes ne connaît, officiellement, aucune forme de subventionnement public en application du principe de séparation posé par la loi de 1905 rappelé ci-dessus. En pratique, cependant, des soutiens financiers sur fonds publics existent en faveur de différents cultes, d'une part parce que certaines formes de financement sont néanmoins autorisées ou prévues par la loi, d'autre part parce qu'il existe des régimes différents, en Alsace-Moselle et dans les territoires d'outre mer.

La situation générale en métropole

L'Etat français finance les aumôneries des cultes catholique, protestant, israélite et islamique à l'armée comme dans les prisons. La télévision publique, ainsi que la loi l'y contraint, diffuse les émissions religieuses. Mais le soutien le plus important des pouvoirs publics aux cultes se trouve dans la mise à disposition gratuite et dans l'entretien des lieux de culte érigés avant 1905. Cette situation induit évidemment un avantage pour les religions historiques, au premier rang desquelles le catholicisme. Ressentie par beaucoup comme une injustice à l'égard de la deuxième religion de France, à savoir le culte musulman, elle fait l'objet de nombreuses critiques. Les cultes bénéficient par ailleurs d'une série d'avantages fiscaux.

Connaître le montant des diverses interventions des pouvoirs publics en faveur des cultes n'est pas chose aisée, en particulier en ce qui concerne les fonds d'origine départementale ou municipale. Une estimation de l'association de la Libre Pensée rendue publique en décembre 2006 fait état de plus de dix milliards d'euros dépensés en faveur des cultes ²⁹. Cependant, le financement de l'enseignement privé catholique

²⁷ « L'administration des cultes en France », in B. BASDEVANT-GAUDEMET (éd.), *L'administration des cultes dans les pays de l'Union européenne*, Leuven, Peeters, 2008, p. 88-96.

²⁸ Pour un descriptif détaillé des missions du Bureau des Cultes, voir le texte de M. Brisacier, adjoint au BCC en 1993, publié dans N. GASTALDI, « Les archives des cultes après la loi de séparation de 1905 », in *Le budget des cultes*, textes rassemblés par J.-M. LENIAUD, Paris, Ecole des Chartes, 2007, p. 37-38.

²⁹ Communiqué de presse du jeudi 7 décembre 2006. L'ensemble des résultats de l'enquête est disponible dans un livre, *Le livre noir des atteintes à la laïcité*, édité par la Fédération

(plus de deux millions d'élèves, 17% de l'effectif avant l'Université) sous contrat représente plus de 90% de ce montant. Il s'agit essentiellement de la prise en charge des rémunérations des enseignants et des charges fiscales et sociales y afférentes (loi du 31 décembre 1959), à concurrence de près de sept milliards d'euros. Les écoles bénéficient également de l'octroi de sommes forfaitaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement ; la charge en est répartie entre l'Etat et les collectivités territoriales, pour un montant global annuel d'environ 800 millions d'euros. Au-delà de ces dépenses obligatoires, des subventions supplémentaires sont parfois octroyées par les communes ou les départements pour couvrir des activités parascolaires, ou les frais de transport et de cantine. La loi autorise également les collectivités territoriales à octroyer des subventions d'investissement dans la limite de 10% du montant des travaux.

Les dépenses les plus importantes des pouvoirs publics en faveur des cultes concernent certainement le patrimoine : l'Etat, les départements et les communes entretiennent les bâtiments cultuels antérieurs à 1905. La Libre Pensée les estime à 100 à 150 millions d'euros. Si le ministre du culte qui est logé dans un bâtiment (presbytère) qui appartient à la commune, doit l'être, à titre onéreux, le loyer est souvent très inférieur au prix du marché ; par ailleurs la commune se charge de l'entretien. Enfin, depuis la loi du 25 décembre 1942, les aides publiques sont autorisées pour la réparation d'édifices cultuels privés.

En ce qui concerne l'érection de nouveaux édifices cultuels, un accord conclu à l'époque du Front populaire entre le cardinal Verdier et Léon Blum permettait aux communes de consentir un bail emphytéotique à l'Eglise catholique pour la construction d'un lieu de culte. Cette disposition a été remise au goût du jour, pour aider le culte musulman, et a reçu une base réglementaire : l'ordonnance du 21 avril 2006 étend l'objet des baux emphytéotiques, auparavant réservés aux « opérations d'intérêt général » ou à la « mission de service public » à « l'affectation à une association culturelle d'un édifice ouvert au public ». Mais l'application de cette disposition contraire à la loi de 1905 rencontre des difficultés et il y a de nombreux recours, c'est pourquoi le rapport Machelon ³⁰ préconisait de modifier la loi pour donner une base juridique claire à la pratique. L'application de ce mécanisme libère les associations culturelles du coût du terrain.

Les cultes bénéficient de l'exonération de l'impôt foncier ; il est difficile de chiffrer l'impact de cette mesure. Et de l'exonération des droits d'enregistrement pour les dons et legs en faveur des associations culturelles et des congrégations ; elles ne doivent plus justifier de leur caractère d'utilité publique depuis la loi du 25 décembre 1942. Le denier de l'Eglise rapporte environ 200 millions d'euros par an, non taxés, et les fidèles reçoivent la déductibilité fiscale pour les deux tiers des sommes versées.

Par ailleurs, certaines associations culturelles ou diocésaines sont considérées comme des associations loi de 1901, alors qu'elles ont des activités commerciales. A

nationale de la Libre pensée, janvier 2007.

³⁰ Rapport de la Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, 20 septembre 2006.

titre d'exemple, la vente de cierges à Notre-Dame rapporterait plus de deux millions d'euros par an, exonérés du paiement de la TVA.

A noter que les prêtres catholiques sont en général assujettis à l'impôt sur les bénéfices non commerciaux parce que l'Eglise catholique ne leur accorde pas la qualité de salariés, contrairement aux desservants d'autres religions.

Les ministres des cultes (depuis 1979) et les membres de congrégations religieuses (depuis 1980), bénéficient d'un régime particulier d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, qui donne lieu à des transferts importants : depuis 2000, ils relèvent de la CAVIMAC, Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des Cultes. Celle-ci aurait environ 17 000 cotisants actifs pour 63 000 pensionnés, les transferts de la solidarité nationale sont donc importants.

La situation dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin

En Alsace-Moselle, le régime est toujours celui établi par le Concordat de 1801 et les articles organiques de 1802, dont les formalités administratives ont été simplifiées en 2001³¹. Les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, qui étaient intégrés à l'Empire allemand lors de l'adoption de la loi de 1905, sont parvenus à conserver leur droit local ; le Concordat qui avait été abrogé par l'occupant allemand a été remis en vigueur le 15 septembre 1944. Les cultes catholique, israélite, protestant luthérien et protestant réformé y sont officiellement reconnus et financés. Les ministres du culte y sont salariés par l'Etat (sans être des fonctionnaires), les collectivités territoriales participent au financement local du culte, l'enseignement religieux y est obligatoire sauf dérogation (automatiquement accordée aux parents qui la sollicitent). Le montant consacré par l'Etat français au financement des cultes en Alsace-Moselle s'élèvera en 2008 à 51,821 millions d'euros, dont la quasi-totalité sera employée à la rémunération des 1 393 ministres des cultes reconnus³².

L'inégalité de traitement entre les cultes historiquement établis et les autres est donc encore plus flagrante en Alsace-Moselle que dans le reste de la France. C'est d'ailleurs sur la base du principe de l'égalité entre les citoyens qu'une proposition de loi visant à intégrer le culte musulman dans le droit concordataire d'Alsace et de Moselle a été déposée à l'Assemblée nationale en juin 2006³³.

La situation en Guyane et dans les territoires d'Outre-mer

La loi de 1905 s'applique dans trois Départements d'Outre-mer : la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion. En revanche, la Guyane connaît un droit religieux spécifique, établi par une ordonnance royale du 27 août 1828 qui y organise et soutient

³¹ Décret n° 2001-31 du 10 janvier 2001 relatif au régime des cultes catholique, protestants et israélite dans les trois départements concordataires.

³² ASSEMBLÉE NATIONALE, *Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie général et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008*, par Gilles Carrez, 11 octobre 2007, treizième législature, n° 276.

³³ ASSEMBLÉE NATIONALE, *Proposition de loi visant à intégrer le culte musulman dans le droit concordataire d'Alsace et de Moselle*, présentée par François Grosdidier, 28 juin 2006, douzième législature, n° 3216.

le culte catholique ³⁴. Dans les Territoires d'Outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), le régime des cultes a été organisé à la veille de la Seconde guerre mondiale, par les décrets-lois du 16 janvier et du 6 décembre 1939, dits décrets Mandel ³⁵. Le financement public des cultes, direct, y représenterait un montant d'environ 19 millions d'euros.

Les perspectives d'évolution du système

Au delà de l'existence d'un financement public en faveur des cultes en France, en dépit du caractère laïque affirmé de la République, il existe des indices d'une évolution dans le sens d'une reconnaissance accrue de l'identité religieuse des groupes. Si des propositions du rapport Stasi on a retenu surtout la proposition – devenue législation – d'interdire les signes extérieurs de religions dans les écoles, d'autres idées qui y étaient avancées, dont notamment la reconnaissance d'un jour férié religieux pour l'islam et le judaïsme, allaient dans ce sens-là ³⁶.

Les dispositions du président Sarkozy favorables aux religions en général et au catholicisme en particulier sont bien connues depuis l'édition de son livre *La République, les religions, l'espérance* ³⁷. En octobre 2005, alors qu'il était ministre de l'Intérieur et des Cultes, il a donné mission à une commission de seize experts, la commission dite Machelon du nom de son président, d'examiner l'opportunité de modifier les textes régissant l'exercice des cultes et leurs rapports avec les pouvoirs publics. Le rapport Machelon, déposé le 20 septembre 2006, proposait d'autoriser les communes à subventionner directement les lieux de culte. Il a suscité de nombreuses oppositions. En particulier, un groupe de députés se sont groupés autour d'un texte « pour faire vivre la loi de 1905 » et l'Association des maires de France (AMF) a estimé lors de son congrès des 21-23 novembre 2006 à Paris, qu'« il n'appartient pas aux collectivités de subventionner les lieux de culte » ³⁸.

Si les recommandations du rapport Machelon ne semblent pas devoir être suivies immédiatement d'effets, le président Sarkozy ayant, semble-t-il, pris conscience de l'importance symbolique du maintien de la loi de 1905, il n'en reste pas moins que l'attitude du président face aux religions continue d'inquiéter les défenseurs de la laïcité. *Riposte laïque*, un magazine en ligne créé en septembre 2007 et ainsi nommé parce que ses promoteurs n'entendent pas « demeurer passifs, en France, face à l'offensive sans précédent menée contre la loi du 9 décembre 1905 », comprend un article de Jocelyn Bézecourt intitulé « Nicolas Sarkozy président, plus près de toi, seigneur » dans lequel elle relève différents messages envoyés par le président ou son gouvernement à destination de l'Eglise, dont celui de la ministre de l'Intérieur (et

³⁴ Ordonnance du 27 août 1828 de Charles X, concernant le gouvernement de la Guyane française.

³⁵ Décret-loi du 16 janvier 1939 : institution aux colonies de conseils d'administration des missions religieuses et décret-loi du 6 décembre 1939, Conseils d'administration des missions religieuses aux colonies.

³⁶ COMMISSION DE RÉFLEXION SUR L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LAÏCITÉ DANS LA RÉPUBLIQUE, *Rapport au Président de la République*, 11 décembre 2003.

³⁷ Paris, Editions du Cerf, 2004.

³⁸ *Maire-Info*, 24 novembre 2006.

donc des Cultes), Michèle Alliot-Marie, qui lors de l'inauguration de la Maison de la Conférence des évêques de France le 4 juillet 2007 a déclaré notamment : « Dans un monde qui a vu s'effondrer la plupart des repères idéologiques et moraux, les religions ont plus que jamais vocation à éclairer la société, qu'elle soit civile ou politique. Je remercie l'Église catholique de la contribution déterminante qu'elle apporte à ce débat »³⁹.

Les déclarations du président français en visite à Rome pour y accepter la charge de chanoine de la basilique de Saint-Jean-de-Latran n'ont évidemment pas rassuré les laïques. Même *Le Figaro* s'est alors interrogé sur les intentions du président : « Nicolas Sarkozy proposerait-il un retour au Concordat de 1801 ? »⁴⁰.

Il semble cependant peu probable que la présidence Sarkozy s'accompagne d'une révision en profondeur de la loi de 1905 à laquelle une grande valeur symbolique est attachée. Mais il semble très probable que des évolutions verront le jour. En particulier, la volonté d'assurer au culte musulman un soutien des pouvoirs publics qui se doublerait d'un contrôle des ministres du culte et des flux financiers est hors de doute. L'implication des pouvoirs publics dans la mise en place du Conseil français du culte musulman en 2003 et lors des élections subséquentes constituait déjà une indication claire de cette volonté, tout comme leur soutien à la création de la Fondation des Œuvres de l'Islam de France, établissement d'utilité publique dont les statuts ont été approuvés en juillet 2005. Le soutien des collectivités locales à l'édification des lieux de culte continuera à être encouragé, via le financement d'un ensemble culturel relevant d'une association de loi 1901, la mise à disposition d'un terrain sous forme de bail emphytéotique ou l'octroi d'une garantie pour un emprunt bancaire.

Une forme de laïcité se renforce en France avec l'application de la loi de 2004 sur le port de signes extérieurs ; parallèlement l'attention au phénomène religieux grandit et paradoxalement croît également le soutien des pouvoirs publics aux religions, perçues comme des adjuvants, au pire du maintien de l'ordre, au mieux de l'intégration des populations d'origine étrangère. Au risque de forcer le trait, on serait tenté d'observer que, si la laïcité de la République se renforce, elle encourage parallèlement le renforcement du religieux chez ses citoyens. On est donc tenté de conclure avec P. Cabanel que

« La France va vers une « reconnaissance » multiple et cumulative des cultes, ce qui la rapproche du modèle belge mais aussi de son propre modèle à quatre cultes reconnus (par un concordat pour le culte catholique) tel qu'il a existé entre 1802 et 1905. Le partage se fera toutefois sur un point essentiel : la « laïcité » elle-même. En Belgique, elle n'est (désormais) qu'une famille spirituelle parmi d'autres, un « pilier » de plus, peut-être une « religion de trop » selon certains commentateurs. Son destin semble appelé à se confondre avec celui de groupes très respectables, mais beaucoup trop réducteurs, francs-maçons et libres-penseurs au premier chef. En France, à l'inverse, et même si les libres-penseurs ou les francs-maçons ou tel courant « humaniste » reçoivent un jour des privilèges comparables à ceux des catholiques ou

³⁹ <http://www.ripostelaique.com/Nicolas-Sarkozy-president-plus.html>.

⁴⁰ F. Lazorthes dans *Le Figaro* du 8 janvier 2008.

des musulmans (aumôneries, émissions de télévision...) on peut penser que la laïcité restera la forme même d'organisation de la société, sa structure et sa matière »⁴¹.

Éléments de convergences

Le régime français des cultes naît ainsi d'une deuxième rupture, brutale, plus d'un siècle après celle de la Révolution, alors que le système belge a vu le jour dans un climat plus consensuel : l'opposition parfois féroce entre catholiques et anticléricaux qui caractérisa la deuxième partie du XIX^e siècle en Belgique s'inscrit à l'intérieur du schéma constitutionnel de collaboration entre l'Etat et les cultes sans jamais aller jusqu'à le remettre en cause fondamentalement. En France, l'anticléricisme réussira à imposer la séparation de 1905, qui deviendra consubstantielle du principe de laïcité de la République affirmé avec force après la Deuxième guerre mondiale. Le système français est donc basé sur l'affirmation solennelle de grands principes, tandis que le régime belge des cultes, reflet d'un compromis entre les uns et les autres, se passe – jusqu'à présent – d'une affirmation aussi forte de ses principes.

Au-delà des principes divergents, affirmés ou absents, l'examen des faits montre une réalité qui offre de réelles similitudes. Une estimation probable du montant global annuel du financement public des cultes en France, hors enseignement, se monte à environ 800 millions d'euros. Ce dernier chiffre peut être mis en rapport avec les quelque 250 millions d'euros que consacre la Belgique aux cultes reconnus : la France républicaine consacrerait ainsi à peu près deux fois moins d'argent aux cultes, soit 12,5 euros par an et par habitant contre 25 euros en Belgique. Cette estimation doit cependant être considérée avec beaucoup de réserves puisqu'elle ne repose pas sur une enquête scientifique.

En offrant un soutien financier aux cultes, la France et la Belgique ne sont pas isolées : la grande majorité des Etats membres de l'Union européenne font de même⁴². L'ancienne volonté d'utilisation de la religion catholique pour assurer la paix sociale, autrefois utilisée par la bourgeoisie pour prévenir les révoltes des classes populaires, a fait place à un intérêt pour le contrôle des religions auxquelles appartient une proportion importante de la population d'origine étrangère dans les deux pays, en particulier l'islam. Dans les deux pays, les pouvoirs publics se sont impliqués dans la mise en place d'un organe représentatif du culte islamique⁴³. Par ailleurs, les deux pays sont confrontés au même problème de reconnaissance et de soutien équilibré des cultes implantés depuis longtemps dans le pays, surtout la religion catholique mais également le protestantisme et le judaïsme, et des cultes nouvellement arrivés, l'islam mais aussi d'autres églises chrétiennes et des religions orientales. Dans les deux pays,

⁴¹ P. CABANEL, « Le modèle français est-il exportable ? », in A. DIERKENS et J.-Ph. SCHREIBER (éd.), *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, op. cit., p. 66.

⁴² Voir *Revue européenne des relations Eglises-Etat*, notamment volume 9, 2002, Leuven, Peeters, 2002 ; W. COLE DURHAM et S. FERRARI, *Laws on religion and the State in Post-Communist Europe*, Leuven, Peeters, 2004 ; C. SÄGESSER, « Quelques aspects du régime des cultes en Europe », in A. DIERKENS et J.-Ph. SCHREIBER (éd.), *Laïcité et sécularisation dans l'Union européenne*, op. cit., 2006, p. 73-82.

⁴³ Voir la contribution de C. TORREKENS dans le présent volume.

et en fonction d'un cadre normatif différent et d'une histoire du régime des cultes qui diverge fortement à partir du XX^e siècle, des stratégies sont à l'étude pour répondre aux mêmes types de problèmes et assurer l'impartialité des pouvoirs publics vis-à-vis des différents cultes tout en démontrant vis-à-vis d'eux une certaine bienveillance destinée, aujourd'hui comme hier, à assurer le soutien de leurs fidèles à l'Etat.

