

Régime des cultes: la légèreté des législateurs mise en cause par la Cour européenne

Gepubliceerd door **Louis-Léon Christians** op 26 juni 2022

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Belgique, par arrêt du 5 avril 2022, rendu à l'unanimité des juges, pour discrimination à l'encontre des Témoins de Jéhovah, et indirectement au bénéfice de tous les cultes et philosophies non reconnus. Le diagnostic de la Cour annonce des mises en cause plus larges qu'il n'y paraît face à la légèreté des législateurs nationaux en matière religieuse.

Cet article est également **disponible** en néerlandais:

1. Les faits : un régime fiscal défavorable peut-il pousser les cultes à se faire reconnaître ?

L'affaire concerne l'abrogation par le Parlement de la

**Een bijdrage
door**

**Louis-
Léon
Christian**

S

Directeur de la Chaire

Droit & Religions
(UCLouvain)

L'affaire concerne l'abrogation par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale de l'exemption de précompte immobilier dont bénéficiaient jusqu'à présent tous les immeubles affectés à l'exercice public de tous les cultes et organisations philosophiques non confessionnelles. Désormais, le législateur bruxellois prévoyait que cette exemption fiscale ne bénéficierait plus qu'aux seules communautés locales reconnues. Des abus antérieurs sont vaguement évoqués lors des débats parlementaires.

Cette nouvelle législation écarte dès lors les Congrégations de Témoins de Jéhovah du bénéfice de cette exemption, ainsi que plus généralement les édifices de tous les cultes non reconnus et même les édifices de cultes reconnus qui relèvent de communautés locales elles-mêmes non (encore) reconnues. Sont ainsi implicitement à l'arrière-plan de cette modification législative non seulement la thématique des dérives sectaires, mais aussi la question des mosquées non reconnues.

La position de la Région de Bruxelles, notamment devant la Cour constitutionnelle belge, fut de rappeler aux Témoins de Jéhovah qu'il suffisait pour eux d'obtenir la reconnaissance fédérale de leur culte pour être à nouveau admis à l'exemption fiscale. La Cour constitutionnelle avait estimé que cet argument était légitime et que la condition d'une reconnaissance législative était proportionnée. A l'argument des Témoins de Jéhovah selon lequel l'accès à cette reconnaissance était aléatoire et arbitraire, faute de critères formels, la Cour constitutionnelle se borna à indiquer, dans son **arrêt du 14 novembre 2019 (n°2019/178)**, qu'elle n'avait pas été saisie sur ce point.



Wil je zelf een bijdrage leveren aan Tijd voor Mensenrechten? We verwelkomen steeds bijdragen van (praktijk)experten. Richtlijnen voor auteurs vind je **hier**.

Wil je vaker Tijd maken voor Mensenrechten ?

Schrijf je dan in voor de mailinglist.

Email*

☐ Ik ga akkoord met het privacybeleid.

INSCHRIJVEN

Or, de libre, la reconnaissance se voyait désormais présentée aux Témoins de Jéhovah comme «nécessaire»....

2. Le renvoi à une procédure arbitraire de reconnaissance est une discrimination selon l'arrêt de la Cour européenne

La Cour européenne a été moins formaliste que la Cour constitutionnelle et a porté un regard global sur ce contentieux, en estimant que le renvoi à une reconnaissance éventuelle n'aurait été un argument recevable qu'à la condition que cette reconnaissance soit prévisible dans ses critères (au fond), et dans ses procédures et recours (en la forme). Or, tel n'est le cas sur aucun des deux versants substantiels et procéduraux que la Cour associe aux diverses garanties de la Convention.

La Cour relève certes que certains critères sont évoqués dans des réponses des Ministres de la Justice à des parlementaires, mais qu'aucun texte ne vient les préciser. Aucun délai ni recours ne sont non plus organisés. Et de noter que le bouddhisme attend sa reconnaissance à la suite d'une demande qui semble acceptée par le Gouvernement belge depuis plus de 14 ans. Plus généralement, le fait que la reconnaissance d'un culte soit de la compétence directe du législateur n'exonère nullement celui-ci des exigences conventionnelles de non-discrimination.

A défaut de norme suffisamment précise et prévisible, la Cour conclut que l'abrogation de l'exemption fiscale

dont sont victimes les Congrégations des Témoins de Jéhovah est elle-même discriminatoire.

3. Un contrôle européen croissant à l'égard des régimes des cultes

Cet arrêt ne surprend pas. La Cour européenne des droits de l'homme a renforcé ces dernières années une jurisprudence de plus en plus exigeante envers divers régimes européens de reconnaissance des religions. Deux axes principaux de cette jurisprudence se distinguent. Tout d'abord, les éléments de base de la liberté de religion ne peuvent être soumis à *aucune* exigence nationale préventive qui serait trop intrusive selon les critères de l'alinéa 2 de l'article 9, ou discriminatoire selon l'art. 14 de la Convention. Ainsi, l'exercice libre du culte ou encore l'obtention d'une personnalité juridique ne seraient susceptibles d'être soumis à un enregistrement préalable qu'à la condition que celui-ci s'effectue sur simple déclaration. Se distingue ensuite le régime d'autres bénéfices, non requis par l'art. 9 al.1, et donc considérés comme des avantages nationaux complémentaires (art. 53). Ces bénéfices, non exigibles au plan européen, ne sont tenus pour compatibles avec la Convention qu'à la condition d'être accessibles de façon non discriminatoires. La Cour constitutionnelle belge a elle-même indiqué que toute condition additionnelle mise à l'octroi de tels bénéfices complémentaires doit aussi être réanalysée sous l'angle d'une restriction à la liberté de religion soumise aux balises de l'alinéa 2 de l'art. 9 de la Convention, et notamment à son examen de proportionnalité. Se confirme ainsi la nécessité d'un examen de constitutionnalité et de conventionnalité de tout régime public de subvention ou de soutien à l'exercice matériel des libertés publiques. Le

financement ne justifie pas toute restriction à l'autonomie des cultes. L'octroi d'avantages complémentaires ne peut pas se réaliser sur une base discriminatoire, ni sur une base qui risquerait de l'être, faute de prévisibilité ou de précision. L'intervention ultime, purement politique, du Parlement n'absout pas ces reproches. La Cour européenne a déjà condamné, dans d'autres affaires, les régimes des cultes abandonnés à des votes parlementaires dès lors qu'ils sont menés en termes de simple opportunité politique. De ce point de vue, l'autorité discrétionnaire d'un législateur, loin d'être considérée comme l'exigence la plus élevée d'une démocratie, se trouve condamnable pour le risque d'arbitraire collectif qu'elle emporte au regard des droits fondamentaux.

4. Vers un contrôle renforcé des pouvoirs discrétionnaires des Parlements, en matière de cultes comme en d'autres

Les critiques que la Cour adresse au régime belge des cultes ne se limitent en rien à une spécificité religieuse. Elles portent en définitive sur toute décision individuelle prise par les Parlements sans que des critères substantiels ne les fondent, ni que des procédures précises ne les balisent, notamment en termes de recours individuel. Seraient ainsi notamment à réexaminer en Belgique les procédures parlementaires de naturalisation, ou de désignation à certains mandats externes, etc.

Les améliorations ne sont pas simples à concevoir pour autant. Tout d'abord, est-il possible d'établir des critères précis, voire automatiques, de reconnaissance des cultes et philosophies, tels qu'entendue dans la

tradition constitutionnelle belge ? Couler des critères dans la Constitution, ou fixer ces critères dans une loi tout en renvoyant la reconnaissance à une décision de l'Exécutif plutôt que du législateur peut certes lever le reproche d'imprévisibilité. Mais quel degré de précision serait-il attendu pour affiner les exigences rappelées par les Ministres de la Justice ? Fixer un seuil déterminé pour le nombre de fidèles (20.221?) ou pour la durée de présence sur le territoire (1045 jours?) ? Le seul message de la jurisprudence de la Cour européenne tient à un contrôle de proportionnalité. Ainsi, compare-t-elle les seuils d'exigences avec l'ampleur des effets attendus, et n'hésite-t-elle pas à condamner des exigences disproportionnées, par exemple de durée excessive de présence sur le territoire.

En termes de procédures, les réponses pourraient être plus aisées. Fixer un organe public compétent, par exemple le Ministre de la Justice, soumettre légalement ce dernier à une procédure et des délais ouvrirait un recours devant le Conseil d'Etat. De telles recommandations avaient déjà formulées en 2011 dans un rapport pour la réforme de la législation en matière de culte, présenté par un groupe d'experts mandaté par Arrêté royal du 13 mai 2009 et discuté en Commission de la Justice de la Chambre le 25 mai 2011. Une étude exhaustive de Stéphanie Wattier confirmait encore en 2016 la nécessité de revoir le système belge sur ces questions. Au plan européen, on renverra aux multiples recommandations que le Conseil de l'Europe a émis depuis 1990, au sein de la Commission de Venise, pour améliorer les régimes européens en matière de reconnaissance de cultes et

de convictions, au gré de chaque contexte national.

5. Rupture d'un soutien et déstabilisation de la liberté de religion et de conviction

On voudrait souligner enfin l'importance d'un argument complémentaire soulevé par les requérants : à savoir que leur capacité d'exercice du culte se trouve mise en difficulté par la décrue financière importante qui résulte de l'abrogation de l'exemption fiscale dont elles bénéficiaient jusque-là. La Cour européenne, dans des jurisprudences antérieures (condamnant notamment la France au profit également des Témoins de Jéhovah), a estimé contraires à la Convention européenne, toutes politiques publiques conduisant à des baisses soudaines et significatives des ressources financières des cultes, quel que soit le régime des cultes, dès lors que cette baisse de ressources met en difficulté l'exercice de base de la liberté de religion des communautés de fidèles concernées. Comme c'est le cas de baisse forte de subventions, de hausses fortes de taxation, d'interdiction soudaine de financements privés ou étrangers etc. Dans ces affaires antérieures, la Cour se prononçait directement sur l'exercice de la liberté de religion et y appliquait un examen de proportionnalité limitant les cas de condamnation aux entraves financières les plus massives.

Le contrôle européen est renforcé face à des mesures qui ne traitent pas tous les cultes et philosophies de façon comparable. Le jugement du 5 avril 2022, condamne la Belgique alors que l'entrave financière est bien présente mais moins massive que dans les affaires précédentes. C'est qu'en l'espèce le dossier

n'est pas directement porté sur l'exercice direct de la liberté de religion, mais sur la discrimination des politiques publiques en la matière. Les Témoins de Jehovah estiment en effet ne pas être traités comme les autres religions et philosophies, et ce type d'affaire peut conduire à une condamnation de l'Etat même en cas d'atteinte plus légère à la liberté de religion. En l'occurrence, sur la base de l'art. 14 de la Convention, tout constat de discrimination non justifiée en matière de religion conduisait à une condamnation mécanique des Etats.

On voit ici que la solution à imaginer ne peut en tout cas pas consister à mettre un terme au régime de reconnaissance. Une telle rupture brusque serait elle-même condamnable selon les termes mêmes de la jurisprudence européenne, dans la mesure où elle mettrait en difficulté l'exercice des libertés garanties par la Convention et la Constitution.

L'actualité belge relative à la rupture abrupte du financement de l'Exécutif des Musulmans de Belgique pourrait ne pas sortir indemne d'un tel constat strasbourgeois. De même, les délais mis aux reconnaissances du bouddhisme ou de l'hindouisme pourraient se voir interrogés.

Conclusions : le régime des cultes entre légèreté et nudging ?

Même en constatant que le régime belge de reconnaissance des cultes et philosophies demeure facultatif et ne met pas en cause l'exercice de base

des libertés constitutionnelles de tous cultes et philosophies non reconnus, il reste que, même

facultatif, l'accès à ce régime de reconnaissance ne peut pas être discriminatoire. Les critères, délais et procédures de reconnaissance doivent être objectifs et prévisibles en droit et en pratique. Plus largement, ce sont de nombreuses pratiques et dispositifs de nos Parlements qui se trouvent en cause, au-delà du régime de reconnaissance des cultes.

En l'espèce, c'est toutefois le caractère facultatif de ce régime de reconnaissance qui semble lui-même à interroger dès lors que les mesures d'aggravations fiscales, dont les conséquences négatives ont été évoquées, se voyaient rapportées à un simple conseil d'introduire une demande de reconnaissance.

Cette hésitation sur le caractère facultatif ou recommandé d'une procédure de reconnaissance des cultes pourrait en tout cas annoncer de nouvelles pratiques dans la régulation des cultes, dites de nudging, comme Cass Sunstein en a renouvelé l'analyse en d'autres matières... Orienter indirectement les choix des acteurs sociaux, sans les y contraindre ni par des obligations ni par des interdictions : un nouveau champ informel qui appellera un contrôle des droits fondamentaux.

Categorieën:

LEVENSBESCHOUWING



Tags: **EHRM** **Kerk & Staat**



Louis-Léon Christians

Directeur de la Chaire Droit & Religions (UCLouvain)

0 reacties

Een reactie achterlaten



☐ Bewaar mijn naam, e-mailadres en website in deze browser voor de volgende keer wanneer ik een reactie plaats.

REACTIE PLAATSEN

[BIJDRAGEN](#)

[OVER ONS](#)

[REDACTIE](#)

[CONTACT](#)

Hestia | Ondersteund door WordPress | Artwork: Koen Jacobs & Nicola since 1972

