

De nouvelles politiques religieuses : le droit belge face aux tests européens

L'évolution des rapports contemporains aux spiritualités conduit à réinterroger les politiques religieuses de l'État. Comment construire un pluralisme ouvert à une réelle diversité ? Comment limiter les risques de dérive sans exacerber des formes de mépris social ? Comment réguler un fait religieux et convictionnel qui échappe progressivement à toute représentation ? Autant de questions qui confronteront la Belgique à de nouveaux tests européens.

Louis-Léon Christians

Louis-Léon Christians est professeur à l'université catholique de Louvain.

Trois principes ont convergé pour constituer ce qu'on a pu appeler un « modèle belge » des relations entre droit et religions : la liberté pour toutes, un soutien matériel pour les plus représentatives et une reconnaissance de leurs normes pour aucune. L'autonomie reconnue par la Constitution aux Églises est une autonomie de pure abstention de la part de l'État dans les affaires religieuses : les normes des cultes, même « reconnus », demeurent étrangères au droit belge. À cet égard, certaines pratiques des cultes reconnus pourront ne pas être admises par le droit belge ou ne se déployer

qu'à la condition d'habilitation légale ou d'autorisation administrative supplémentaire, ainsi, par exemple, à propos des abattages rituels ou de certaines pratiques médicales. Sans doute convient-il d'ajouter à l'originalité de ce modèle la mise sur le même pied de la laïcité¹, comme organisation philosophique, et des religions, ce dernier trait constituant à son tour l'ultime trace d'un système d'organisation de la société et de l'État qui a longtemps dominé la Belgique, avant de connaître un essoufflement progressif : celui dit de « pilarisation », dans lequel l'État repose sur des réseaux qui structurent la société

¹ Voyez encore en ce sens, en mai 2007, l'insertion de l'article 21, al. 1 de la Constitution dans la liste des articles ouverts à révision, en vue d'étendre la garantie d'autonomie des Églises aux organisations philosophiques non confessionnelles.

en conglomérats convictionnellement homogènes et dont les compromis conditionnent le droit lui-même.

Or, il est clair que les transformations contemporaines du fait religieux appellent une réflexion nouvelle aussi bien dans le champ des convictions que dans celui des politiques publiques. Sécularisation, individualisation, dépillarisation se conjuguent, avec des vitesses différentes, à des phénomènes de diversification et de re-compositions minoritaires. Les quêtes de « sens » et de spiritualité se renouvèlent face au délitement social, mais requièrent paradoxalement davantage d'efforts personnels. La libéralisation des « marchés » se révèle épuisante pour l'individu, et le « marché » des spiritualités n'y fait pas exception. Il en résulte une polarisation nouvelle entre des convaincus actifs mais suspectés de radicalisation et une majorité gyrovague, jadis réputée religieuse et aujourd'hui présumée sécularisée.

La mutation du modèle belge de politique religieuse est encore hésitante. Bien des indices témoignent des tensions et des incertitudes que suscite toute réouverture des débats face à des évolutions encore mal stabilisées. Il reste simplement que la Belgique ne semble pas abandonner le pari d'un modèle propre de pluralisme, qui se démarque, au moins comme tendance, autant du modèle laïque français, que des modèles communautaristes de type pluripersonnel.

Une donnée nouvelle a cependant émergé entretemps : le déploiement sans précédent d'une réflexion européenne sur le sujet. Le Conseil de l'Europe, la Cour

européenne des droits de l'homme, notamment, ont décuplé leurs activités depuis une dizaine d'années. La jurisprudence européenne se fait sans cesse plus sévère pour les États depuis 1993. L'ensemble des pays d'Europe centrale ont vu leurs législations culturelles soumises à évaluation, à critique et à révision. Nul doute que ce mouvement produise à terme une réévaluation des droits de l'Ouest-Européen. De nouvelles convergences sont dessinées, de nouvelles marges se précisent. Elles ne remettent pas nécessairement le pouvoir d'appréciation des États en question, mais appellent à tout le moins une meilleure explicitation et une justification plus réfléchie des politiques nationales.

Au retrait progressif d'une réalité religieuse majoritaire et homogène (fût-elle oligopolistique) se substitue un mouvement de diffraction des tendances convictionnelles qui accentue les traits minoritaires de la question religieuse. En découle une série de problèmes nouveaux pour l'État, tantôt liés à la simple démultiplication de convictions minoritaires, tantôt liés à leur nature étrange ou contestée.

UN PLURALISME SANS DIVERSITÉ ?

La diversité est ressentie comme un problème. Il en va clairement de la sorte au cœur d'un régime des cultes mis en place pour gérer des réalités traditionnellement peu hétérogènes. Comment, par exemple, gérer l'enseignement des religions minoritaires ? Si, faute de nombre, il faut regrouper les élèves concernés à travers plusieurs classes, et dès lors à travers plusieurs horaires, il devient presque

impossible que leur cours de religion se donne au même moment que celui des élèves aux convictions majoritaires. Les obstacles sont d'ordre organisationnel, mais évidemment aussi d'ordre matériel et financier. À enveloppe constante, la démultiplication des mouvements convictionnels entraîne un fractionnement finalement inefficace des moyens susceptibles d'être alloués sur la base des régimes classiques.

La réponse politique la plus spontanée est d'inciter cette diversité à se réduire, fût-ce artificiellement. Il s'agit d'amener les mouvements concernés à se fédérer, à tout le moins de façon « administrative », autour d'un « interlocuteur unique ». Le statut de cet « interlocuteur » religieux en devient profondément ambigu, puisque ce qu'il « représente » est un mixte non élucidé entre une approche proprement confessionnelle d'ordre qualitatif (« représentation d'une foi »), et une approche pragmatique d'ordre quantitatif (« représentativité des fidèles »). C'est une telle ambivalence qui traverse la figure de l'Exécutif musulman de Belgique, comme en fait tous les autres cultes : comment une démocratie peut-elle penser la légitimité de réalités qui sont elles-mêmes d'un autre ordre ? La Cour constitutionnelle a soutenu à plusieurs reprises la légitimité de ces dispositifs réducteurs de diversité, dans la mesure où ils concernaient seulement un régime public complémentaire de soutien matériel et financier. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, « dans une société démocratique, l'État n'a pas besoin de prendre des mesures pour garantir que les communautés reli-

gieuses demeurent ou soient placées sous une direction unique ». « En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique » (Hasan et Tchaouch, 2000). Il n'est nullement acquis, au regard de la Convention, qu'un État, moyennant un régime public d'incitants financiers ou matériels, puisse s'exonérer des exigences qui viennent d'être rappelées.

Plus fondamentalement, comment encore « unifier » des représentations religieuses collectives au moment où les formes de vie individuelles affirment leur détachement des institutions et la spontanéité de leurs parcours propres ? Que signifie une identification à une foi ? Qu'est-ce qu'une « pratique » religieuse aujourd'hui ? La Cour européenne érige en garantie fondamentale que les pouvoirs publics ne puissent se livrer à aucune induction entre des pratiques religieuses individuelles et institutionnelles.

La jurisprudence belge en vient d'ailleurs elle-même à renforcer les phénomènes de syncrétisme ou de bricolage individuel. Le Conseil d'État a ainsi pu admettre, par exemple, qu'une commission publique d'octroi de bourse estime qu'un candidat lefèvre au sacerdoce avait simplement à s'inscrire dans les séminaires diocésains de l'Église catholique, la déclaration de schisme étant de peu d'importance. De même, bien des tribunaux aujourd'hui estiment irrévérencieusement que des enfants de parents séparés pourront recevoir sans difficulté une double éducation religieuse simultanée, par exemple entre catholique et témoin de Jehovah. Enfin, et pour s'arrêter

là, une querelle entre ex-conjoints relative au baptême d'un enfant, jadis âprement discutée, peut aujourd'hui aisément déboucher sur une autorisation à baptême pour la simple raison que celui-ci « ne peut plus actuellement être considéré, du point de vue de la société civile, comme une étape importante de la vie ».

Ces derniers exemples entrouvrent une question plus large : celle de la spécificité juridique du religieux. À l'ère du syncrétisme généralisé, certaines figures de la psychothérapie ésotérique côtoient désormais celle de la prêtresse, du marabout, du coach ou encore du gourou. Le lien nécessaire entre spirituel et don gratuit y est mis progressivement en cause. Le spirituel perd sa référence métaphysique et appelle dans la même mesure une contrepartie de plus en plus matérielle et immédiate. Cet autre aspect du marché religieux qu'est la « marchandisation » du spirituel soulève des défis de gouvernance dont l'ampleur dépasse ceux d'une simple progression de l'individualisme.

Face à cette diversité exacerbée qui rend plus complexes les différentes « représentations » du religieux, le principe qui est au cœur de la Convention européenne des droits de l'homme est celui d'une priorité au pluralisme : le rôle des autorités ne consiste pas à éliminer la diversité lorsqu'elle est cause de difficultés ou de tensions ; il est de veiller à garantir l'effectivité du pluralisme. Cela est particulièrement important à un moment où un argument apparaît de plus en plus rapidement dans la littérature juridique comme dans la jurisprudence : celui de

l'impraticabilité d'un pluralisme actif en période de diversité accrue. Sans doute les efforts d'imagination qui permettent de gérer des situations complexes constituent-ils une charge que toute autorité n'entend pas nécessairement assumer. Pour la Cour, le « droit de jouir des droits garantis par la Convention sans être soumis à discrimination est transgressé lorsque, sans justification objective et raisonnable, les États n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont sensiblement différentes » (Thlimennos, 2000).

ÉCARTER LES DÉRIVES ?

Les radicalismes religieux ou philosophiques conduisent les États à prendre diverses mesures sécuritaires, répressives ou préventives. La Cour européenne a explicitement admis, dans un arrêt *Mannoussakis*, que « les États disposent du pouvoir de contrôler si un mouvement ou une association poursuit, à des fins prétendument religieuses, des activités nuisibles à la population ». Mais ce contrôle doit lui-même rester compatible avec les droits de l'homme². C'est dans cette perspective qu'en 1998, le Parlement belge a adopté comme mesure principale la création d'un observatoire public indépendant, le Centre fédéral d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles³. Ce centre n'a aucune compétence juridictionnelle ou administrative. Il n'a pour fonction ni de « qualifier » abstraitement des groupements ni de produire des « listes » nominatives, ce que la loi lui interdit explicitement. Ses observations, qui se conçoivent comme de simples aides à la

² Voyez le même équilibre dans la recommandation 1412 (1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative aux activités illégales des sectes.

³ Voyez <<http://www.ciaosn.be>>.

décision, sont dépourvues d'effets de droit propres. Sa mission est de documenter les citoyens et les autorités: seules des dérives spécifiques, concernant des pratiques données, sont documentées factuellement par ce centre, dès lors qu'elles concernent un « groupement à vocation philosophique ou religieuse, ou se prétendant tel ».

Pour éviter un reproche de discrimination, c'est paradoxalement à l'ensemble du fait religieux que certains États tendent à appliquer un standard péjoratif. Ainsi, en Belgique, une réponse ministérielle au Parlement a-t-elle insisté sur le fait que c'est bien envers tous les cultes que doit être remis en application l'article 268 du code pénal belge, texte que beaucoup croyaient tombé en désuétude. Ce texte réprime « les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique ». Des infractions plus générales peuvent également être mises en œuvre sur l'arrière-plan d'une politique religieuse particulière. On observera en ce sens le projet de loi et les diverses propositions déposées en 2006 et 2007 visant la répression de l'abus de vulnérabilité⁴. Autant les exposés des motifs font-ils spécifiquement référence aux dérives de type sectaire, autant les infractions proposées sont-elles formulées de façon générale et neutre. Plus ambivalents furent les débats qui ont accompagné l'adoption d'une nouvelle législation réprimant l'incitation à la haine ou à la discrimination. Les motifs de haine religieuse ou de discrimination

confessionnelles y sont traités à l'identique des autres critères protégés que sont « l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction (religieuse) ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale ». L'ensemble de ces dispositifs, formulés de façon générale, ne pourront être évalués qu'au regard de leurs applications concrètes.

Les évolutions en cours conduisent à (re)penser l'étrangeté du rapport à la spiritualité dans une société sécularisée. Minorisation, radicalisation, vulnérabilisation: les évolutions en cours appellent à une réflexion prudente face à des types nouveaux de dérives. Mais, en même temps, c'est bien le droit à la diversité qui demeure au cœur du projet démocratique européen. Les politiques publiques seront amenées à justifier leurs éventuelles inerties, leur trop rapide aveu d'impraticabilité face à un pluralisme étendu, mais aussi les applications subrepticement discriminatoires de leurs législations de droit commun.

Face à cela, quel avenir pour le modèle belge classique du pluralisme actif des cultes et philosophies reconnus en Belgique?

PRÉCISER LE DIFFUS: LE NOUVEAU DÉFI D'UNE POLITIQUE RELIGIEUSE ACTIVE ?

La diversification du fait religieux ne doit pas seulement conduire les pouvoirs publics à penser une représentation elle-

⁴ Voyez par exemple le projet de loi visant à réprimer l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse des personnes, 13 juillet 2006, Doc. Parl., Chambre, 51, n° 2637/1.

même suffisamment plurielle du religieux. Ce serait méconnaître l'ampleur bien plus profonde des évolutions en cours. Il s'agit aussi de prendre en compte la portée de la religiosité individuelle, des pratiques diffuses, de l'élargissement des formes de vie à comprendre comme capital social... Il en va ainsi de l'appréciation tant de nouveaux besoins spirituels que de nouveaux profils d'acteurs religieux⁵.

Pour répondre à ces évolutions, un nombre croissant d'États européens soumet au choix annuel des citoyens la répartition des budgets publics destinés à soutenir diverses actions religieuses ou philosophiques. Le principe du soutien public n'est pas mis en cause⁶. Seules ses modalités sont discutées. Outre la rupture d'égalité qu'il y aurait à ne soumettre que les cultes à cette technique de répartition, et non par exemple le financement public des sports, des arts ou des partis politiques, c'est la limite des modèles de marché au regard de la raison démocratique qui est posée : quelles responsabilités des législateurs et des gouvernements face à des sondages d'opinion ? « Si nous pouvons avoir le moindre espoir de nous rapprocher significativement de l'équité [...], soulignait ainsi le philosophe Philippe van Parijs⁷, nous devons placer le citoyen dans la dynamique délibérative (avec tous et face à tous) de nos démocraties représentatives, et non dans la transformation de l'électeur en un client de l'État, déterminant quels biens publics et services collectifs il est prêt à acheter et à quel prix. » L'innovation des nouveaux systèmes ne va d'ailleurs pas jusqu'à laisser aux citoyens le pouvoir de fixer la liste

des initiatives convictionnelles à soutenir, mais seulement la faculté d'en choisir une au sein d'une liste préconstituée par le législateur. La question des critères de sélection demeure ainsi posée collectivement. L'impartialité de ces critères, leur adéquation à la liberté religieuse, le caractère non arbitraire de leur mise en œuvre sont régulièrement contrôlés en Europe par la Cour de Strasbourg. Les critères belges n'ont jamais encore été coulés dans une loi. Ils ne relèvent que d'une pratique administrative. D'une façon peut-être paradoxale, la diffraction du régime belge des cultes par sa régionalisation partielle (depuis 2001) contribuera peut-être à relancer cet exercice d'interpellation et de raison publique, entre les divers acteurs belges, pour l'élaboration de procédures plus transparentes et mieux adaptées aux évolutions en cours.

Des contrôles européens pourraient bien accélérer ce processus. Il faudra s'y habituer. Ils constitueront toutefois moins une solution univoque qu'une incitation à une meilleure délibération publique : la Cour européenne reconnaît elle-même aux États « une marge d'appréciation » particulièrement large face à ces questions religieuses qu'elle estime « délicates ». Sera-t-on rassuré de la preuve qu'en donnait la Cour en 2005 en acceptant simultanément de la Turquie tant son interdiction du foulard dans les universités (Sahin), que sa répression des insultes au Prophète (Arslan)... ■

⁵ Voyez à propos des fonctions religieuses de laïcs catholiques le *Rapport de la Commission des sages relatif au financement des cultes*, <www.moniteur.be>.

⁶ L'article 181 de la Constitution, qui fonde le système belge de financement des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles, n'a pas été inséré dans la liste des articles ouverts à révision constitutionnelle pour la législature 2007-2011.

⁷ Ph. Van Parijs, « Choisir l'affectation de ses impôts. Est-ce efficace ? Est-ce équitable », *La Revue Politique*, 1999, p. 89-105 et <<http://www.uclouvain.be/8680.html>>.