



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 124/2025
du 25 septembre 2025
Numéro du rôle : 8297**

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 26 avril 2024 « modifiant le décret Reconnaissance des Communautés religieuses locales du 22 octobre 2021 », introduit par l'ASBL « Association Internationale Diyanet de Belgique » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 août 2024 et parvenue au greffe le 12 août 2024, un recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 26 avril 2024 « modifiant le décret Reconnaissance des Communautés religieuses locales du 22 octobre 2021 » (publié au *Moniteur belge* du 6 mai 2024) a été introduit par l'ASBL « Association Internationale Diyanet de Belgique », l'ASBL « Association musulmane culturelle albanaise de Belgique », l'ASBL « Fédération Islamique de Belgique » et l'ASBL « Rassemblement des musulmans de Belgique », assistées et représentées par Me Kursat Bilge, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 4 juin 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la

réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, la Cour, par ordonnance du 18 juin 2025, a fixé l'audience au 16 juillet 2025.

À l'audience publique du 16 juillet 2025 :

- ont comparu :
 - . Me Venceslas Woronoff, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me Kursat Bilge, pour les parties requérantes;
 - . Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation, par les articles 3, 7, 13 et 17 du décret de la Région flamande du 26 avril 2024 « modifiant le décret Reconnaissance des Communautés religieuses locales du 22 octobre 2021 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024), des articles 10, 11, 19, 21 et 181, § 1er, de la Constitution, de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le moyen comporte deux branches.

En ce qui concerne la première branche

A.2.1. La première branche du moyen unique vise les articles 7 et 17 du décret du 26 avril 2024, qui introduisent de nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, dans le décret de la Région flamande du 22 octobre 2021 « réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus » (ci-après : le décret du 22 octobre 2021).

A.2.2. En premier lieu, les parties requérantes, renvoyant à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 69.114/3 du 17 mai 2021 relatif à l'avant-projet qui est devenu le décret du 22 octobre 2021 et à l'arrêt de la Cour n° 113/2023 du 20 juillet 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.113), soutiennent que le critère de reconnaissance énoncé dans le nouvel article 7, 9°, du décret du 22 octobre 2021 et l'obligation pour les

administrations du culte qui est contenue dans le nouvel article 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021 ne relèvent pas de la compétence de la Région flamande.

Les parties requérantes font valoir que, conformément à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la Région flamande est compétente pour les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes. Selon elles, la Région flamande n'est donc pas compétente pour imposer des obligations directement aux ministres du culte, en particulier en ce qui concerne le traitement de ces derniers. Ni les dispositions attaquées ni les travaux préparatoires ne démontrent en quoi il serait nécessaire pour la bonne gestion du temporel qu'une communauté religieuse locale doive s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte. La volonté de garder les influences étrangères sous contrôle est garantie par les nombreuses autres exigences contenues dans l'article 7 du décret du 22 octobre 2021. Il n'est pas démontré non plus que la communauté religieuse locale ne serait pas financièrement viable si son ministre du culte n'était pas rémunéré par l'État belge, ni que son autonomie de gestion serait réduite dans cette hypothèse. La condition contenue dans les dispositions attaquées du décret du 26 avril 2024 ne relève donc pas, selon elles, de la compétence de la Région flamande. Dans le cas présent, le législateur décrétoal ne peut pas non plus se prévaloir des pouvoirs implicites.

A.2.3. En deuxième lieu, les parties requérantes font valoir que les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 violent l'article 181, § 1er, de la Constitution et en font une interprétation erronée. En vertu de cette disposition constitutionnelle, la prise en charge des traitements des ministres d'un culte reconnu est en effet un droit et non une obligation.

En réservant en outre un traitement différent aux ministres des cultes des communautés religieuses locales qui sont établies sur le territoire de la Région flamande, en leur imposant de faire prendre en charge leur traitement par l'autorité fédérale, ce qui n'est pas le cas pour les ministres des cultes des communautés religieuses locales établies dans les autres Régions, les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 violent les articles 10 et 11 de la Constitution. En l'espèce, il ne saurait être renvoyé à l'autonomie des législateurs décrétoaux, dès lors que ceux-ci n'ont pas d'autonomie dans un domaine qui relève de la compétence de l'État fédéral.

A.2.4. En troisième lieu, les parties requérantes dénoncent une violation de l'article 181, § 1er, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 19 et 21 de celle-ci, et avec les principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité, en ce que les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 ne précisent pas ce qu'il se passe si l'État fédéral ne prend pas en charge le traitement des ministres des cultes des communautés religieuses locales. L'obligation de laisser les ministres des cultes sans traitement dans ce cas, sans que la communauté religieuse locale puisse prendre ce traitement à sa charge, viole la liberté de culte et de religion ainsi que le principe de la proportionnalité.

A.2.5. En quatrième lieu, les parties requérantes font valoir que le but poursuivi par le législateur décrétoal, à savoir garantir que l'administration observe en toute indépendance les obligations qui lui sont imposées par le décret du 22 octobre 2021, n'est pas légitime. En toute hypothèse, les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 ne sont pas proportionnés à l'objectif poursuivi. Ces dispositions introduisent en effet dans le décret du 22 octobre 2021 des mesures encore plus restrictives que celles que la Cour avait annulées dans son arrêt n° 113/2023, précité, dans la mesure où désormais seule la prise en charge des traitements par l'État fédéral est autorisée et où toute forme de financement étranger est donc interdite. Les parties requérantes ne voient pas la nécessité de cette obligation, d'autant que d'autres dispositions (en particulier les nouveaux articles 7, 3°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2023, tels qu'ils ont été insérés par les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024) interdisent déjà les financements étrangers.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient tout d'abord que les dispositions attaquées n'imposent pas d'obligations directes aux ministres des cultes, mais qu'elles sont destinées aux communautés religieuses locales qui souhaitent être reconnues ou qui ne veulent pas perdre la reconnaissance qu'elles ont obtenue. Les dispositions attaquées, qui comportent une condition de reconnaissance, sont incontestablement liées à l'exercice de la compétence régionale relative au temporel des cultes – visée à l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles –, qui comprend le pouvoir de reconnaître les institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes et de définir les conditions d'une telle reconnaissance. Par

ailleurs, ces dispositions n'affectent nullement le pouvoir de l'autorité fédérale de fixer les traitements des ministres des cultes, de payer ceux-ci et de définir les titulaires de ce droit.

En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres relève que les dispositions attaquées sont nécessaires pour garantir la bonne gestion des biens temporels des cultes. En effet, l'obligation de moyens consistant à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement du ministre du culte renforce la viabilité financière de l'administration du culte en tant qu'institution publique et contribue à ce qu'elle puisse exercer ses tâches et missions décrétales en toute indépendance. Le ministre du culte joue en effet un rôle crucial dans l'accomplissement des missions décrétales, de sorte que son indépendance doit être garantie. Le fait qu'il soit rémunéré par l'autorité fédérale réduit sa dépendance à d'autres soutiens financiers ou matériels. L'on ne saurait par ailleurs affirmer que l'obligation de moyens introduite par les dispositions attaquées imposerait une charge disproportionnée, vu que les mosquées qui appartiennent aux parties requérantes font presque toutes usage de la possibilité de rémunération fédérale.

L'affirmation des parties requérantes selon laquelle les dispositions attaquées ne contribueraient en rien aux autres exigences de l'article 7 du décret du 22 octobre 2021 visant à éviter les influences étrangères constitue, selon le Conseil des ministres, une simple critique d'opportunité, qui n'est par ailleurs pas fondée. Au demeurant, les dispositions attaquées ne sont pas dictées par le seul objectif de préserver l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales, mais visent également à renforcer la viabilité financière de l'administration (ou de la future administration) du culte.

Dès lors qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décretaal est compétent pour définir les critères de reconnaissance de communautés religieuses locales, il n'a pas besoin de se prévaloir des pouvoirs implicites.

A.3.2. Le Gouvernement flamand ajoute que les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 ne violent pas l'article 181, § 1er, de la Constitution, dès lors qu'ils ne modifient en rien l'obligation pour l'autorité fédérale de prendre en charge les traitements des ministres des cultes reconnus. En ce que les parties requérantes dénoncent une différence de traitement entre les ministres des cultes des communautés religieuses locales selon qu'elles sont établies en Région flamande ou dans les autres Régions, le Conseil des ministres affirme que cette différence de traitement – à supposer qu'elle existe – découle des compétences distinctes de législateurs autonomes en la matière.

A.3.3. En ce qui concerne la violation, alléguée, de l'article 181, § 1er, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 19 et 21 de celle-ci et avec les principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité, le Conseil des ministres soutient que le moyen repose sur une prémisse erronée. L'obligation pour l'administration (ou la future administration) du culte de s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale les traitements des ministres du culte n'est en effet pas une obligation de résultat mais une obligation de moyens. Ceci découle du fait que la prise en charge ou non du traitement du ministre du culte est une décision indépendante de la volonté de l'administration du culte, dès lors que le pouvoir décisionnel en la matière revient entièrement à l'autorité fédérale. L'administration du culte est uniquement tenue de fournir des efforts raisonnables pour demander auprès du SPF Justice, par l'intermédiaire de l'organe représentatif, un cadre de ministres du culte, et, si un tel cadre a été établi, pour présenter au SPF Justice, toujours par l'intermédiaire de l'organe représentatif, le ministre du culte en vue de sa rémunération. Si l'organe représentatif refuse de demander un tel cadre ou de présenter un ministre du culte, ce refus ne saurait être imputé à l'administration du culte. Cette dernière peut aussi, dans ce cas, recourir à d'autres financements pour rémunérer le ministre du culte.

Même à supposer que les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 constituent une ingérence dans la liberté de religion et de culte, celle-ci serait en tout cas justifiée. En effet, les dispositions attaquées poursuivent un objectif légitime et sont proportionnées, dès lors qu'elles n'imposent qu'une obligation de moyens. Elles n'interdisent d'ailleurs pas que les ministres du culte reçoivent, outre le traitement qu'ils touchent le cas échéant de l'autorité fédérale, un autre financement direct ou indirect de la part d'entités belges ou étrangères, pour autant que ce financement ne porte pas atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'administration (ou de la future administration) du culte. Du reste, le législateur, par les dispositions attaquées, n'intervient pas dans la nomination des ministres du culte.

En ce qui concerne la seconde branche

A.4. La seconde branche du moyen unique vise les articles 3 et 13 du décret du 26 avril 2024, qui introduisent de nouveaux articles 7, 3^o, et 17, § 1er, dans le décret du 22 octobre 2021. Les parties requérantes font valoir que l'interdiction, inscrite à ces articles, d'un financement ou d'un soutien portant atteinte à l'indépendance viole la liberté de religion et de culte.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées, qui constituent une ingérence dans le droit des cultes reconnus de régler leur fonctionnement de manière autonome, ne répondent pas aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique. À ce sujet, elles renvoient au fait qu'en vertu de l'article 7, premier membre de phrase, du décret du 22 octobre 2021, la communauté religieuse locale « peut » être reconnue si elle répond à l'ensemble des quinze critères de reconnaissance énoncés dans cet article 7. L'autorité publique dispose donc du pouvoir de décider de la reconnaissance ou non de la communauté religieuse, même si celle-ci remplit tous les critères de reconnaissance. De plus, les dispositions attaquées indiquent que l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de la future administration du culte « peut » être compromise « entre autres, mais non exclusivement, [par] la concomitance de deux ou plusieurs [...] éléments », en énumérant sept éléments, dont le septième est divisé en neuf sous-points. Selon les parties requérantes, l'utilisation des mots « peut », « entre autres », « non exclusivement » et « deux ou plusieurs [...] éléments » est source d'imprévisibilité et d'insécurité juridique. En outre, les membres du service de collecte d'informations sur les communautés religieuses locales et de screening de celles-ci (ci-après : le service d'information et de screening) peuvent, à leur guise, ajouter des éléments pour déterminer si l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'administration (ou de la future administration) du culte est susceptible d'être compromis. Compte tenu de l'utilisation d'une liste non limitative de critères de reconnaissance et d'éléments qui peuvent être complétés à loisir par une entité qui n'est pas une autorité législative ni ne se trouve sous le contrôle d'une telle autorité et vu le large pouvoir d'appréciation qui est conféré à l'autorité publique, les communautés religieuses locales ne sont pas en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées ne sont par ailleurs pas proportionnées à l'objectif poursuivi, en ce que la reconnaissance peut être refusée, suspendue ou supprimée s'il est satisfait à deux des sept éléments énumérés dans les nouveaux articles 7, 3^o, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, sachant que le personnel du service d'information et de screening peut ajouter de nouveaux éléments, même si la communauté religieuse locale remplit tous les autres critères. En outre, l'interdiction de financement ou soutien étranger est formulée à ce point largement dans les dispositions précitées que presque toute forme de financement ou de soutien étranger est interdite.

Enfin, selon les parties requérantes, le but poursuivi n'est pas légitime. En effet, les dispositions attaquées ne tendent pas vers l'une des finalités énumérées à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais visent à garantir le respect des décrets du 26 avril 2024 et du 22 octobre 2021, qui constituent eux-mêmes des ingérences dans les libertés de religion et de culte.

A.5.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen unique, en sa seconde branche, est irrecevable, en ce qu'y sont développés des griefs contre l'article 7, premier membre de phrase, du décret du 22 octobre 2021 et contre cet article 7 pris dans son intégralité.

A.5.2. Selon le Gouvernement flamand, l'interdiction de financement ou de soutien portant atteinte à l'indépendance constitue une ingérence justifiée dans le droit des cultes reconnus de régler leur fonctionnement de manière autonome.

En effet, les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024 répondent aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique. Ainsi, l'utilisation du mot « peut » à l'article 7, premier membre de phrase, du décret du 22 octobre 2021 n'indique pas que le Gouvernement flamand dispose d'un pouvoir d'appréciation illimité, mais souligne uniquement que la reconnaissance n'est pas automatique s'il est satisfait aux critères de reconnaissance énoncés à l'article 7 du décret du 22 octobre 2021. La communauté religieuse locale doit en effet répondre à toutes les exigences décrétales pertinentes, et le cas échéant accomplir avec succès une période d'attente. Si la communauté religieuse répond à toutes les conditions de reconnaissance, il n'y a plus de raison pour le Gouvernement flamand de refuser celle-ci. De plus, l'utilisation du mot « peut » aux articles 7, 3^o, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été introduits par les dispositions attaquées, n'entraîne pas une insécurité juridique, mais offre une garantie supplémentaire à la lumière du droit des cultes reconnus de régler leur

fonctionnement de manière autonome. Il faudra en effet toujours démontrer concrètement que la présence d'au moins deux éléments contenus dans ces dispositions implique aussi dans les faits une atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de la future administration du culte. Enfin, en insérant la liste des éléments qui peuvent indiquer un manque d'indépendance dans l'exercice des missions et obligations décrétales, le législateur décretaal répond à l'arrêt de la Cour n° 113/2023, précité. La non-exhaustivité de cette liste ne signifie pas que les dispositions attaquées seraient insuffisamment précises ou prévisibles. Il est en effet impossible pour le législateur décretaal de déterminer à l'avance toutes les éventuelles situations dans lesquelles un financement ou soutien porterait atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'administration (ou de la future administration) du culte. En outre, les agents du service d'information et de screening devront toujours motiver concrètement en quoi un élément absent de la liste d'indices démontrerait une atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales. Enfin, plusieurs garanties sont prévues pour que ces agents fournissent un travail de qualité, et ceux-ci peuvent être soumis à un contrôle judiciaire s'ils excèdent leurs pouvoirs d'investigation, de sorte que le risque d'arbitraire n'existe pas.

Les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024 poursuivent en outre un objectif légitime, à savoir garantir l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales par l'administration du culte. Dès l'instant où elles sont reconnues, les communautés religieuses locales deviennent des institutions publiques dotées de la personnalité juridique. Il est légitime de garantir l'indépendance de telles institutions publiques. Eu égard à l'importance de ses missions et obligations décrétales, il est en effet crucial que l'administration du culte ne soit pas instrumentalisée par des acteurs externes qui voudraient leur faire exercer leurs missions d'une certaine manière.

Enfin, les dispositions attaquées sont proportionnées aux objectifs poursuivis. L'administration (ou la future administration) du culte peut en effet continuer à être financée par des acteurs belges ou étrangers, pour autant que ce financement ne porte pas atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales. En outre, la reconnaissance en tant que communauté religieuse locale va également de pair avec plusieurs avantages financiers, et l'administration du culte doit toujours être financièrement viable. Par ailleurs, une communauté religieuse locale n'est jamais tenue de se faire reconnaître. Elle peut, le cas échéant, choisir de poursuivre ses activités en tant qu'association privée. La proportionnalité est également renforcée par le fait, d'une part, qu'au moins deux des éléments énoncés aux articles 7, 3°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021 doivent être présents pour que l'on puisse en conclure que le financement ou soutien porte atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales, et, d'autre part, que tant le Gouvernement flamand que le service d'information et de screening doivent motiver en quoi la présence d'au moins deux éléments porte concrètement atteinte à cette indépendance. Enfin, la liste exhaustive d'indices contribue à la sécurité juridique et à la prévisibilité des dispositions attaquées, dès lors qu'elle donne au Gouvernement flamand et au service d'information et de screening des points de référence concrets lorsqu'ils doivent décider si certaines formes de financement ou de soutien portent atteinte à l'exercice indépendant des missions ou obligations décrétales de l'administration (ou de la future administration) du culte.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 3, 7, 13 et 17 du décret de la Région flamande du 26 avril 2024 « modifiant le décret Reconnaissance des Communautés religieuses locales du 22 octobre 2021 » (ci-après : le décret du 26 avril 2024).

B.1.2. Les dispositions attaquées ont été adoptées à la suite de l'arrêt de la Cour n° 113/2023 du 20 juillet 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.113), par lequel celle-ci a annulé l'article 7, 3°, première phrase, et 9°, l'article 16, 8°, et l'article 17, § 1er, première phrase, du décret de la Région flamande du 22 octobre 2021 « réglementant la reconnaissance des communautés religieuses locales, les obligations des administrations du culte et le contrôle de ces obligations, et modifiant le décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus » (ci-après : le décret du 22 octobre 2021).

B.1.3. L'article 7 du décret du 22 octobre 2021 fait partie du chapitre 2 (« Reconnaissance des communautés religieuses locales »), section 1re (« Critères de reconnaissance »).

Avant son annulation par l'arrêt n° 113/2023 précité, l'article 7, 3°, première phrase, et 9°, disposait :

« Art. 7. Une communauté religieuse locale peut être reconnue si elle répond à tous les critères suivants :

[...]

3° elle ne reçoit, directement ou indirectement, aucun financement ou soutien étranger si ce financement ou ce soutien affecte son indépendance.

[...]

9° elle n'a pas de ministres du culte et leurs suppléants qui sont rémunérés directement ou indirectement par une autorité étrangère; ».

Les articles 16 et 17 du décret du 22 octobre 2021 font partie du chapitre 3 (« Obligations des administrations du culte »).

Avant leur annulation par l'arrêt n° 113/2023, précité, les articles 16, 8°, et 17, § 1er, première phrase, du décret du 22 octobre 2021 disposaient :

« Art. 16. Nonobstant les obligations mentionnées dans le décret du 7 mai 2004, l'administration du culte remplit toutes les obligations suivantes :

[...]

8° ses ministres du culte et leurs suppléants ne sont pas rémunérés, directement ou indirectement, par une autorité étrangère ».

« Art. 17. § 1. L'administration du culte ne reçoit, directement ou indirectement, aucun financement ou soutien étranger si ce financement ou ce soutien affecte son indépendance ».

B.1.4. Par son arrêt n° 113/2023 précité, la Cour a jugé :

« B.20.1. Les dispositions attaquées ne sont pas des restrictions préventives de la liberté de religion. Elles n'impliquent pas l'interdiction de former une communauté religieuse, mais elles instaurent une condition supplémentaire en vue de la reconnaissance en tant que communauté religieuse locale.

L'article 7, 3°, première phrase, du décret attaqué définit comme critère de reconnaissance que la communauté religieuse locale ne peut recevoir, que ce soit directement ou indirectement, aucun financement ou soutien étranger si ce financement ou ce soutien affecte son indépendance. L'article 17, § 1er, première phrase, du même décret dispose que les administrations du culte ne peuvent pas recevoir, directement ou indirectement, un tel financement ou soutien étranger.

Comme il est dit en B.10.1, l'article 7, 9°, et l'article 16, 8°, du décret attaqué disposent que le fait de ne pas avoir de ministres du culte ou de suppléants qui sont rémunérés directement ou indirectement par une autorité étrangère constitue, dans le premier cas, un critère de reconnaissance et, dans le second cas, une obligation pour l'administration du culte.

B.20.2. Une reconnaissance en tant que communauté religieuse locale a des conséquences juridiques considérables. Elle entraîne la création de l'administration du culte, qui est une institution publique dotée de la personnalité juridique, et fait en outre naître plusieurs obligations pour l'autorité de financement, comme l'obligation de combler les déficits et celle de contribuer aux investissements dans les bâtiments du culte.

Les conditions qu'une communauté religieuse locale doit remplir pour être reconnue comme telle constituent une ingérence dans le droit des communautés religieuses de régler leur fonctionnement de manière autonome.

B.20.3. Par ces dispositions, le législateur décrétoal vise à combattre les ingérences étrangères dans l'administration du culte, en vue d'empêcher ainsi ' la promotion d'un modèle sociétal en contradiction avec notre société dans lequel les droits et libertés d'autrui seraient compromis ' et de promouvoir l'intégration et l'inclusion des communautés religieuses locales au sein de la Communauté flamande. De cette manière, il entend aussi garantir en particulier le principe de la séparation de l'Église et de l'État (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 854/1, p. 51) et empêcher qu'un financement et un soutien étrangers constituent ' un canal par lequel des idées nationalistes, polarisantes, ségrégatives ou extrémistes et fondamentalistes (sur le plan politique et religieux) provenant de l'étranger sont activement imposées et propagées dans les communautés religieuses locales flamandes ' (*ibid.*, p. 44). Ce but est légitime et consiste à garantir les droits et libertés d'autrui au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.21. L'ingérence doit cependant également satisfaire aux exigences de prévisibilité et de proportionnalité mentionnées en B.19.2 et en B.19.3.

Les dispositions précitées ne visent pas toutes les formes de financement ou de soutien étrangers. Elles concernent uniquement le financement ou le soutien étranger ' qui affecte l'indépendance de la communauté religieuse locale ' et les rémunérations des ministres du culte octroyées par des autorités étrangères. Pour le surplus, le financement ou le soutien étrangers sont autorisés pour autant qu'ils ne soient pas liés directement ou indirectement au terrorisme, à l'extrémisme, à l'espionnage ou à l'ingérence clandestine (articles 7, 3°, seconde phrase, et 17, § 1er, seconde phrase).

La condition selon laquelle le financement ou soutien étranger ' affecte l'indépendance de la communauté religieuse locale ' n'est pas suffisamment précise. Les travaux préparatoires notent que la notion porte sur ' le financement ou soutien étranger dont l'incidence sur la communauté religieuse locale qui demande la reconnaissance ou sur l'administration du culte est telle que celle-ci ne peut pas décider en toute indépendance de ses propres organisation, fonctionnement ou gestion des biens ou des revenus ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 854/1, p. 19).

Ni cette précision, ni les ' indices de financement ou soutien étranger ' (*ibid.*, p. 51), qui ne ressortent par ailleurs pas des dispositions attaquées elles-mêmes, ne permettent de déterminer de manière suffisamment prévisible quel financement ou soutien étranger est autorisé.

B.22. Il n'est nullement démontré que la limitation du financement ou soutien étranger des communautés religieuses, en ce compris l'exigence que ses ministres du culte et leurs suppléants ne soient pas rémunérés, directement ou indirectement, par une autorité étrangère, est raisonnablement proportionnée à la préservation de l'État de droit démocratique. Ce modèle sociétal se caractérise par un ensemble de règles juridiques – civiles et pénales –, auxquelles les communautés religieuses et leurs membres sont aussi soumis et dont l'application peut être exigée devant les juridictions en cas de non-respect.

La condition supplémentaire selon laquelle le financement ou soutien étranger ne peut pas affecter l'indépendance de la communauté religieuse locale est une ingérence disproportionnée dans la liberté de culte.

B.23. Par conséquent, l'article 7, 3°, première phrase, et 9°, l'article 16, 8°, et l'article 17, § 1er, première phrase, du décret attaqué violent les articles 19 et 21 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le moyen unique dans l'affaire n° 7802, en sa première branche, est fondé en ce qu'il est pris de la violation de la liberté de religion et de culte. L'article 7, 3°, première phrase, et 9°, l'article 16, 8°, et l'article 17, § 1er, première phrase, du décret attaqué doivent être annulés ».

B.1.5. Par les articles 3, 7, 13 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, qui remplacent les articles 7, 3° et 9°, 16, 8°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, le législateur décréte vise à se conformer à l'arrêt de la Cour précité.

L'article 7, 3° et 9°, du décret du 22 octobre 2021, tel qu'il a été remplacé par les articles 3 et 7, attaqués, du décret du 26 avril 2024, est libellé en ces termes :

« Une communauté religieuse locale peut être reconnue si elle répond à tous les critères suivants :

[...]

3° elle ne reçoit, directement ou indirectement, aucun financement ou soutien qui porte atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de la future administration du culte, telles que prévues par le présent décret et le décret du 7 mai 2004. L'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de la future administration du culte peut être compromis [...], entre autres, mais non exclusivement, [par] la présence simultanée de deux ou plusieurs des éléments suivants, qui est établie par les membres du personnel de l'instance compétente auprès de la structure juridique, visée à l'article 7, 1° :

a) la réception de donations financières récurrentes de la part de la même personne ou organisation;

b) la réception de dons de biens ayant un coût significatif et nécessaires à l'exercice du culte;

c) la mise à disposition directe ou indirecte de personnel par des tiers;

d) la mise à disposition par des tiers d'infrastructures à titre gratuit ou moyennant un loyer non conforme au marché;

e) l'existence de partenariats avec des institutions directement ou indirectement liées à des organisations et à des mouvements promouvant et diffusant des croyances religieuses extrémistes et ségrégationnistes;

f) l'inclusion dans les statuts, l'acte fondateur ou la déclaration de principes de la structure juridique visée à l'article 7, 1°, d'un lien de subordination à un acteur étranger ou à une organisation nationale liée à ce dernier;

g) un lien étroit avec un acteur étranger ou une organisation nationale liée à ce dernier, qui est attesté par le fait que la structure juridique visée à l'article 7, 1° :

1) reçoit des directives, de quelle nature que ce soit, d'un acteur étranger ou d'une organisation nationale liée à ce dernier;

2) fournit des informations sur son propre fonctionnement, sur ses membres ou sur certaines personnes ou groupes à un acteur étranger ou à une organisation nationale liée à ce dernier;

3) est présente, de manière structurelle et marquante, lors des réunions organisées par un acteur étranger ou une organisation nationale liée à ce dernier;

4) promeut par ses propres canaux de communication les activités d'un acteur étranger ou d'une organisation nationale liée à ce dernier;

5) est liée à des structures telles que des associations ou des organisations faïtières qui sont directement ou indirectement liées ou dirigées par un acteur étranger ou une organisation nationale liée à ce dernier;

6) utilise activement pour son propre fonctionnement les logos officiels d'un acteur étranger ou d'une organisation nationale liée à ce dernier;

7) utilise des infrastructures appartenant à un acteur étranger ou à une organisation nationale liée à ce dernier, et dont le droit d'usage ne garantit pas suffisamment une période d'utilisation inconditionnelle et à long terme;

8) permet une présence structurelle et importante de personnel diplomatique au sein de son propre fonctionnement;

9) est liée financièrement par des flux et constructions financiers à un acteur étranger ou à une organisation nationale liée à ce dernier;

[...]

9° elle s'engage à faire prendre en charge le traitement de ses ministres du culte par l'autorité fédérale conformément à l'article 181 de la Constitution et à la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque ».

Dans le même sens, les articles 16, 8°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été remplacés par les articles 13 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, prévoient respectivement que l'administration du culte « s'engage à faire prendre en charge le traitement de ses ministres du culte par l'autorité fédérale » et que cette administration « ne reçoit, directement ou indirectement, aucun financement ou soutien qui porte atteinte à l'exercice indépendant de ses missions et obligations décrétales, telles que prévues par le présent décret et le décret du 7 mai 2004 », renvoyant aux mêmes éléments que ceux qui sont mentionnés à l'article 7, 3°, dont il peut ressortir que l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'administration du culte risque d'être compromis.

B.1.6. Les travaux préparatoires mentionnent que les nouvelles dispositions « visent à préserver non pas l'État de droit démocratique, mais plus spécifiquement l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales qui incombent à l'administration (ou à la future administration) du culte, qui, en tant qu'institution publique flamande, fait partie de l'organisation du droit public flamand » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1974/1, p. 4).

En ce qui concerne plus particulièrement la condition de reconnaissance et l'obligation qui sont inscrites aux nouveaux articles 7, 3°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, qui concernent l'interdiction de financement ou de soutien portant atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'administration (future) du culte, les travaux préparatoires mentionnent :

« Une administration du culte est une institution publique flamande. Elle fait partie de l'organisation du droit public flamand et ses missions, obligations, fonctionnement et financement (couverture des déficits) ont été fixés par le législateur décretaal flamand dans le décret du 7 mai 2004 ' relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus ' ainsi que dans le décret du 22 octobre 2021. C'est pourquoi il est essentiel qu'il soit également garanti que l'institution publique puisse exercer de manière indépendante les missions et obligations qui lui ont été attribuées par le législateur décretaal. Dans cette optique, il est objectivement justifié que le législateur décretaal prévoie les garanties nécessaires pour empêcher, par voie décretaale, des entités étrangères ou belges de porter atteinte, par un financement et un soutien, à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétaales qui incombent à l'administration du culte.

Par les dispositions décrétaales visant à garantir le fonctionnement indépendant d'une administration du culte en tant qu'institution publique flamande, en ce qui concerne ses missions et obligations attribuées par décret, le législateur décretaal flamand donne également suite aux résolutions adoptées le 9 mars 2022 et le 1er juin 2023 par le Parlement européen sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation, le Parlement européen appelant les États membres à prendre des mesures spécifiques afin de prévenir les influences étrangères perturbant les processus décisionnels démocratiques (notamment des institutions publiques et des communautés religieuses). En ce qui concerne les communautés religieuses, les résolutions indiquent en particulier que des mesures doivent être prises pour combattre les influences provenant de certains pays.

[...]

Cet article est une réponse à la remarque émise par la Cour constitutionnelle selon laquelle il faut déterminer de manière suffisamment prévisible quels éléments sont susceptibles de porter atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétaales de l'institution publique (ou de la future institution publique), précisées par le législateur décretaal. Concrètement, on travaille à l'aide d'une liste non exhaustive d'au moins deux éléments cumulatifs. À cet égard,

la notion d'atteinte à l'exercice des missions et obligations décrétales de l'institution publique (ou de la future institution publique, en l'occurrence l'administration du culte) ' est concrétisée au moyen d'éléments spécifiques qui sont constatés par les agents du service de collecte d'informations sur les communautés religieuses locales et de screening de celles-ci (ci-après : le service d'information et de screening), en tant qu'instance compétente. Cette méthode offre suffisamment de clarté à l'institution publique (future) pour préserver l'exercice indépendant des missions et obligations qui lui incombent. Afin de respecter l'exigence de proportionnalité, il est précisé que le financement ou le soutien ne peuvent porter atteinte à l'indépendance de l'administration (ou de la future administration) du culte que s'il y a présence simultanée d'au moins deux éléments. Ceci permet de prévoir suffisamment de ' garanties ' pour éviter que le Gouvernement flamand dispose d'une marge d'appréciation trop importante, et de préserver ainsi la liberté de religion et de culte.

[...]

La proportionnalité de la disposition (exigence de proportionnalité) à la lumière de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (liberté de religion), soulignée par la Cour constitutionnelle au considérant B.22 de son arrêt n° 113/2023 du 20 juillet 2023, se traduit par les aspects suivants :

- la disposition mentionne explicitement qu'il ne peut être porté atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de l'institution publique (future) que s'il y a présence simultanée d'au moins deux éléments;

- la présence simultanée d'au moins deux éléments doit être constatée par les agents du service d'information et de screening, qui, dans le cadre de l'exercice de leurs missions, ne font usage de leurs compétences que lorsque celles-ci sont appropriées et nécessaires aux fins du contrôle (article 19, alinéa 4, du décret du 22 octobre 2021);

- le Gouvernement flamand doit motiver explicitement au cas par cas en quoi une présence simultanée déterminée d'éléments compromet l'exercice indépendant des missions et obligations de l'institution publique (future);

- comme il est dit à l'article 4, 3°, du décret du 22 octobre 2021, le service d'information et de screening est une instance de l'administration flamande, qui, en tant qu'instance publique administrative, est donc toujours tenue aux principes généraux de bonne administration lorsqu'elle pose des actes tels que des constatations. Ce service devra donc toujours motiver explicitement au cas par cas en quoi une présence simultanée déterminée d'éléments compromet l'indépendance visée dans cet article.

Il est explicitement souligné que l'indépendance visée dans cet article ne porte que sur l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales qui incombent à l'administration (ou à la future administration) du culte et nullement sur l'organisation ou le fonctionnement de la communauté religieuse locale (rassemblement des croyants ou fidèles), les associations paroissiales ou le ministre du culte en sa qualité de guide religieux de la communauté religieuse locale. Il n'est par exemple pas autorisé qu'une administration du culte reçoive des directives d'un acteur étranger concernant la manière dont elle doit organiser les élections périodiques qui lui sont imposées par le législateur décrétoal. L'administration du culte doit en effet organiser elle-même ses élections conformément à la réglementation élaborée à cet effet par le législateur

décrété dans le décret du 7 mai 2004 précité. En revanche, une communauté religieuse locale, en tant que groupe de croyants ou de fidèles, peut recevoir des directives d'une autorité religieuse étrangère concernant la manière dont elle peut s'organiser au sein de son propre fonctionnement, par exemple pour des aspects religieux. La communauté religieuse locale est également libre de participer ou non à des rassemblements organisés par des acteurs étrangers, comme des excursions de pèlerins, des journées mondiales de la jeunesse, etc. » (*ibid.*, pp. 6-8).

En ce qui concerne la condition et l'obligation pour l'administration du culte de s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement de ses ministres du culte, prévues aux nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, les travaux préparatoires mentionnent :

« Par analogie avec la réglementation contenue dans l'article 4, 11°, de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 2021 ' de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales reconnues ', il est introduit un nouveau critère de reconnaissance selon lequel la communauté religieuse locale s'engage à faire rémunérer son ministre du culte par l'autorité fédérale en vertu de l'article 181 de la Constitution. Dans son avis n° 67.157/4 du 3 juin 2020 relatif à l'avant-projet qui a conduit à l'ordonnance bruxelloise précitée, le Conseil d'État n'a formulé aucune remarque ni objection juridique concernant ce critère de reconnaissance » (*ibid.*, p. 11).

Quant au fond

En ce qui concerne la première branche du moyen unique

B.2.1. Le moyen unique, en sa première branche, est dirigé contre les nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, qui prévoient respectivement comme condition de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et comme obligation pour l'administration du culte que celles-ci s'engagent à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte.

B.2.2. Le moyen est pris, d'une part, de la violation des règles répartitrices de compétences et, d'autre part, de la violation de plusieurs dispositions visées à l'article 1er, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.2.3. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

La Cour examine donc d'abord le grief pris de la violation des règles répartitrices de compétences.

La violation alléguée des règles répartitrices de compétences

B.3. Les parties requérantes font valoir que les nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, excèdent la compétence de la Région flamande et violent dès lors l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qu'ils prévoient respectivement comme condition de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et comme obligation pour l'administration du culte que celles-ci s'engagent à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte.

B.4.1. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, dispose :

« VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

[...]

6° les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes; ».

B.4.2. En vertu de cette disposition, les régions sont, depuis le 1er janvier 2002, compétentes pour régler ce qui concerne les fabriques d'église et les autres établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dans le cadre de leurs compétences en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. La même disposition réserve à l'autorité fédérale la

compétence de reconnaître les cultes et celle d'allouer des traitements et des pensions aux ministres des cultes, qui sont également visés à l'article 181, § 1er, de la Constitution.

B.4.3. En vertu de leur compétence en matière de fabriques d'église et d'établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les régions sont compétentes pour tout ce qui concerne le temporel des cultes reconnus, c'est-à-dire la gestion des biens et des revenus des cultes reconnus. Elles sont également compétentes pour reconnaître les communautés cultuelles locales des cultes reconnus et leur circonscription territoriale, afin de déterminer le ressort territorial des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

La compétence réservée à l'autorité fédérale de reconnaître les cultes implique celle de reconnaître les cultes en tant que tels, ainsi que les organes représentatifs de ceux-ci. La reconnaissance d'un culte par l'autorité fédérale entraîne un financement public de la part de l'État.

B.4.4. La compétence des régions en matière de gestion du temporel des cultes reconnus est limitée aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus par l'autorité fédérale. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, la reconnaissance, par une région, d'une communauté cultuelle locale entraîne en principe la création d'un établissement public qui est chargé de la gestion des biens et des revenus de cette communauté.

B.5.1. En vertu de l'article 7, 9°, du décret du 22 octobre 2021, tel qu'il a été inséré par l'article 7, attaqué, du décret du 26 avril 2024, une communauté religieuse locale ne peut être reconnue que si elle s'engage à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte, conformément à l'article 181 de la Constitution. En outre, les administrations du culte doivent s'engager à faire de même, en vertu de l'article 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tel qu'il a été inséré par l'article 17, attaqué, du décret du 26 avril 2024.

B.5.2. Ces dispositions ne prévoient pas une obligation pour les ministres du culte de faire prendre leur traitement en charge par l'autorité fédérale, ni une interdiction pour ces personnes

d'être rémunérées directement ou indirectement par des entités belges ou étrangères. Elles prévoient seulement qu'une communauté religieuse locale ne peut prétendre à une reconnaissance ou que le Gouvernement flamand peut décider de suspendre ou d'annuler la reconnaissance, ou d'en suspendre ou d'en limiter les conséquences financières, si elle ne s'engage pas à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte.

Ainsi que le souligne le Gouvernement flamand, il ne s'agit pas d'une obligation de résultat pour la communauté religieuse locale et pour l'administration du culte, qui ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel en la matière. L'administration du culte doit seulement s'efforcer raisonnablement, dès la reconnaissance de la communauté religieuse locale, de demander, par l'intermédiaire de l'organe représentatif, un cadre de ministres du culte et de présenter ensuite un ministre du culte au SPF Justice, en vue de sa rémunération. Un refus de la part de l'organe représentatif de faire le nécessaire en la matière ne saurait être imputé à la communauté religieuse locale ni à l'administration du culte.

B.6.1. Le critère de reconnaissance et l'obligation de s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte visent « à préserver l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales qui incombent à l'administration (ou à la future administration) du culte » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1974/1, p. 4) et sont donc directement liés à la gestion du temporel du culte.

B.6.2. Les dispositions attaquées ne relèvent par ailleurs pas de la compétence fédérale réservée en matière de traitements et de pensions des ministres des cultes, en ce qu'elles ne touchent ni à la fixation et au paiement de ces traitements et pensions, ni à la détermination de leurs titulaires. De même, les dispositions attaquées n'imposent à l'autorité fédérale aucune obligation de prendre en charge les traitements des ministres des cultes. Cette obligation découle directement de l'article 181, § 1er, de la Constitution, qui dispose que « les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'État ».

B.7. La condition de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et l'obligation pour l'administration du culte de s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le

traitement des ministres du culte relèvent dès lors de la compétence de la Région flamande relative aux fabriques d'église et aux institutions chargées de la gestion des biens temporels des cultes reconnus.

Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

La violation alléguée des droits fondamentaux

B.8.1. Les parties requérantes font valoir que les nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, violent l'article 181, § 1er, de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de celle-ci, en ce qu'ils obligent les communautés religieuses locales à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte.

Elles dénoncent en outre une violation des articles 19 et 21 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 181, § 1er, de celle-ci, avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des principes de la sécurité juridique et de la proportionnalité, en ce que les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024 ne précisent pas ce qu'il se passe si l'autorité fédérale ne prend pas en charge le traitement des ministres des cultes de la communauté religieuse locale concernée. Par ailleurs, les dispositions attaquées ne poursuivraient pas un but légitime et ne seraient en tout état de cause pas proportionnées au but poursuivi.

B.8.2. Il découle de ce qui précède que les griefs des parties requérantes portent en substance, d'une part, sur une violation des articles 10, 11 et 181, § 1er, de la Constitution et, d'autre part, sur le droit à la liberté de religion et de culte.

La Cour examine d'abord le grief relatif à la violation des articles 10, 11 et 181, § 1er, de la Constitution et ensuite celui qui porte sur le droit à la liberté de religion et de culte.

B.9. L'article 181, § 1er, de la Constitution dispose :

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

B.10.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.10.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de l'article 181 de la Constitution.

En ce qu'il est pris d'une violation directe de l'article 181, § 1er, de la Constitution, le moyen n'est pas recevable.

B.10.3. Les parties requérantes dénoncent également une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 181, § 1er, de celle-ci, en ce que les dispositions attaquées réservent un traitement différent aux ministres des cultes des communautés religieuses locales qui sont établies sur le territoire de la Région flamande, en imposant que leur traitement soit pris en charge par l'autorité fédérale, ce qui n'est pas le cas des ministres des cultes des communautés religieuses locales établies dans les autres Régions.

La Cour est compétente pour exercer un tel contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution et peut, à ce titre, lire les règles de l'égalité et de la non-discrimination, qu'énoncent ces articles, en combinaison avec l'article 181 de la Constitution.

B.11. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.12. À supposer qu'une différence de traitement existe entre les ministres des cultes des communautés religieuses locales selon que ces dernières sont établies sur le territoire de la Région flamande ou sur celui d'une autre Région, elle serait le résultat de deux législations différentes, prises par deux législateurs compétents.

Une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.13. Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 181, § 1er, de celle-ci.

B.14. Il convient d'examiner si les nouveaux articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, respectent la liberté de religion et de culte.

B.15. L'article 19 de la Constitution dispose :

« 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 ».

L'article 21 de la Constitution dispose :

« 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.

Le mariage civil devra toujours précéder la bénédiction nuptiale, sauf les exceptions à établir par la loi, s'il y a lieu ».

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.16.1. La liberté de religion, garantie notamment par l'article 19 de la Constitution, comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres.

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de la part de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur même de la liberté de religion. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté religieuse en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective de la liberté de religion pour tous les membres de la communauté religieuse. Si l'organisation de la vie de la communauté religieuse n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés (CEDH, grande chambre, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003098596, § 62; grande chambre, 26 avril 2016, *İzzettin Doğan e.a. c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD006264910, § 93).

La liberté de culte garantie par l'article 21, alinéa 1er, de la Constitution reconnaît cette même autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation.

B.16.2. En ce qu'ils reconnaissent le droit d'exprimer sa religion, soit seul, soit avec d'autres, l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 19

de la Constitution, qui reconnaît, entre autres, la liberté de religion. Dès lors, les garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

L'article 19 de la Constitution interdit en outre que la liberté de culte soit soumise à des restrictions préventives, mais il n'interdit pas que les infractions qui sont commises à l'occasion de la mise en œuvre de cette liberté soient sanctionnées.

B.16.3. La liberté de religion et de culte ne s'oppose pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de cette liberté. L'organisation, par le législateur compétent, de la reconnaissance des communautés culturelles locales des cultes reconnus et des obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte.

Ceci n'empêche cependant pas que de telles mesures doivent être considérées comme des ingérences dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. De telles ingérences sont admissibles pourvu qu'elles constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la satisfaction d'un besoin social impérieux visé à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et que ces mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part. Il convient de vérifier, en l'espèce, qu'il est satisfait à ces exigences.

B.17.1. Les dispositions attaquées ne sont pas des restrictions préventives de la liberté de religion. Elles n'impliquent pas l'interdiction de former une communauté religieuse, mais elles instaurent une condition supplémentaire en vue de la reconnaissance en tant que communauté religieuse locale.

Comme il est dit en B.5.1, l'article 7, 9°, et l'article 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 7 et 17, attaqués, du décret du 26 avril 2024, disposent que le fait de s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte constitue, dans le premier cas, un critère de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et, dans le second cas, une obligation pour l'administration du culte.

B.17.2. Une reconnaissance en tant que communauté religieuse locale a des conséquences juridiques considérables. Elle entraîne la création de l'administration du culte, qui est une institution publique dotée de la personnalité juridique, et fait en outre naître plusieurs obligations pour l'autorité de financement, comme l'obligation de combler les déficits et celle de contribuer aux investissements dans les bâtiments du culte.

Les conditions qu'une communauté religieuse locale doit remplir pour être reconnue comme telle constituent une ingérence dans le droit des communautés religieuses de régler leur fonctionnement de manière autonome.

B.17.3. Comme il est dit en B.6.1, le législateur décrétoal vise, par les dispositions attaquées, à garantir l'exercice indépendant des missions et obligations décrétoales de l'administration du culte. Ni le législateur décrétoal ni le Gouvernement flamand ne précisent en quoi cet exercice indépendant des missions et obligations décrétoales serait nécessaire en vue de la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il peut toutefois être considéré que, par cette indépendance, le législateur décrétoal vise notamment, tout comme il l'avait fait par les articles 7, 9°, et 16, 8°, du décret du 22 octobre 2021, annulés par la Cour dans son arrêt n° 113/2013, à éviter « la promotion d'un modèle sociétal en contradiction avec notre société dans lequel les droits et libertés d'autrui seraient compromis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 854/1, p. 51) et à empêcher qu'un financement et un soutien étrangers constituent « un canal par lequel des idées nationalistes, polarisantes, ségrégatives ou extrémistes et fondamentalistes (sur le plan politique et religieux) provenant de l'étranger sont activement imposées et propagées dans les communautés religieuses locales flamandes » (*ibid.*, p. 44) ». Ces objectifs sont légitimes et visent à protéger les droits et libertés d'autrui au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 18, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.18. L'ingérence doit cependant également satisfaire aux exigences de prévisibilité et de proportionnalité mentionnées en B.16.2 et en B.16.3.

B.19.1. La condition de reconnaissance et l'obligation, attaquées, selon lesquelles il faut s'engager à faire prendre en charge par l'autorité fédérale le traitement des ministres du culte ont été introduites par des normes législatives qui répondent aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité.

En ce que les parties requérantes allèguent que le législateur décrétoal n'a pas précisé ce qu'il se passe si l'autorité fédérale ne prend pas en charge le traitement des ministres des cultes de la communauté religieuse locale concernée, il suffit de constater que les dispositions attaquées précisent seulement que la communauté religieuse locale et l'administration du culte « s'engage[nt] à faire prendre en charge le traitement de [leurs] ministres du culte par l'autorité fédérale ». Ainsi que le souligne également le Gouvernement flamand, ces dispositions n'interdisent pas aux ministres du culte de recevoir directement ou indirectement un autre financement. Si le traitement des ministres du culte n'est pas pris en charge par l'autorité fédérale, en dépit du fait que l'administration du culte a fourni tous les efforts raisonnables à cette fin, celle-ci est dès lors libre de faire appel à d'autres sources de financement pour rémunérer le ministre du culte.

B.19.2. Compte tenu de ce que les dispositions attaquées n'interdisent pas aux ministres du culte de recevoir directement ou indirectement, le cas échéant en plus du traitement qu'ils touchent de l'État fédéral, un autre financement, et de ce que, comme il est dit en B.5.2, ces dispositions ne peuvent être comprises qu'en ce sens qu'elles imposent une obligation de moyens et non une obligation de résultat à la communauté religieuse locale et à l'administration du culte, les dispositions attaquées ne sont pas disproportionnées à l'objectif poursuivi.

B.20. Le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 181, § 1er, de celle-ci.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique

B.21. Le moyen unique, en sa seconde branche, est dirigé contre les nouveaux articles 7, 3°, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, tels qu'ils ont été insérés par les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024, qui introduisent respectivement une condition de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et une obligation pour l'administration du culte selon lesquelles elles ne peuvent recevoir ni directement ni indirectement aucun financement ou soutien portant atteinte à l'exercice indépendant des missions et obligations décrétales de la future administration. Les parties requérantes font valoir que ces dispositions violent la liberté de religion et de culte.

B.22.1. Avant leur annulation par l'arrêt de la Cour n° 113/2023, les articles 7, 3°, première phrase, et 17, § 1er, première phrase, du décret du 22 octobre 2021 prévoyaient respectivement comme condition de reconnaissance pour la communauté religieuse locale et comme obligation pour l'administration du culte qu'elles ne pouvaient recevoir ni directement ni indirectement aucun financement ou soutien étranger si celui-ci portait atteinte à leur indépendance.

Les travaux préparatoires du décret du 22 octobre 2021 précisent que la notion d'« atteinte à l'indépendance de la communauté religieuse locale » porte sur « le financement ou soutien étranger dont l'incidence sur la communauté religieuse locale qui demande la reconnaissance ou sur l'administration du culte est telle que celle-ci ne peut pas décider en toute indépendance de ses propres organisation, fonctionnement ou gestion des biens ou des revenus » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 854/1, pp. 18-19) et contiennent les « indices de financement ou soutien étranger pouvant révéler qu'une influence étrangère est potentiellement exercée ou acquise au sein d'une communauté religieuse locale (reconnue), portant ainsi atteinte à son indépendance » (*ibid.*, p. 51).

Par son arrêt n° 113/2023, précité, la Cour a jugé :

« B.21. [...] »

Ni cette précision, ni les ‘ indices de financement ou soutien étranger ’ (*ibid.*, p. 51), qui ne ressortent par ailleurs pas des dispositions attaquées elles-mêmes, ne permettent de déterminer de manière suffisamment prévisible quel financement ou soutien étranger est autorisé.

B.22. Il n’est nullement démontré que la limitation du financement ou soutien étranger des communautés religieuses, en ce compris l’exigence que ses ministres du culte et leurs suppléants ne soient pas rémunérés, directement ou indirectement, par une autorité étrangère, est raisonnablement proportionnée à la préservation de l’État de droit démocratique. Ce modèle sociétal se caractérise par un ensemble de règles juridiques – civiles et pénales –, auxquelles les communautés religieuses et leurs membres sont aussi soumis et dont l’application peut être exigée devant les juridictions en cas de non-respect.

La condition supplémentaire selon laquelle le financement ou soutien étranger ne peut pas affecter l’indépendance de la communauté religieuse locale est une ingérence disproportionnée dans la liberté de culte ».

B.22.2. Indépendamment de la question de savoir si les articles 7, 3^o, et 17, § 1er, modifiés, du décret du 22 octobre 2021 satisfont à l’exigence de prévisibilité en ce que la précision de la notion d’« atteinte à l’indépendance de la communauté religieuse locale » et les indices de financement ou de soutien sont maintenant inclus dans le décret même et qu’il est dit que l’indépendance peut être compromise « entre autres, mais non exclusivement, [par] la présence simultanée de deux ou plusieurs » de ces indices, la Cour ne voit pas de motif de statuer différemment, en ce qui concerne l’exigence de proportionnalité, sur ces dispositions modifiées. Le fait que, selon le législateur décrétoal, les nouvelles dispositions « visent à préserver non pas l’État de droit démocratique, mais plus spécifiquement l’exercice indépendant des missions et obligations décrétoales qui incombent à l’administration (ou à la future administration) du culte, qui, en tant qu’institution publique flamande, fait partie de l’organisation du droit public flamand » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n^o 1974/1, p. 4), ne conduit pas à un autre résultat, dès lors que ce dernier objectif constitue une concrétisation de la préservation de l’État de droit démocratique.

B.23. Les articles 7, 3^o, et 17, § 1er, du décret du 22 octobre 2021, tels qu’ils ont été insérés par les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024, violent dès lors les articles 19 et 21 de la Constitution, lus en combinaison avec l’article 9 de la Convention européenne des droits de l’homme et avec l’article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le moyen unique, en sa seconde branche, est fondé. Les articles 3 et 13, attaqués, du décret du 26 avril 2024 doivent être annulés.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 3 et 13 du décret de la Région flamande du 26 avril 2024 « modifiant le décret Reconnaissance des Communautés religieuses locales du 22 octobre 2021 »;
- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 25 septembre 2025.

Le greffier,

Nicolas Dupont

Le président,

Luc Lavrysen