

## *Cultes et laïcité dans les accords de gouvernement des entités fédérées*

Caroline Sägesser

**L**a Belgique a voté le 26 mai 2019. État fédéral, elle a procédé, outre à l'élection de ses députés européens, au renouvellement tant des parlements de Région et de Communauté que du Parlement fédéral. Six mois plus tard, les négociations pour former un gouvernement fédéral sont loin d'aboutir, tandis que tous les gouvernements des entités fédérées ont été constitués : le 17 juin, le gouvernement Paasch II (ProDG/SP/PFF) est entré en fonction à la Communauté germanophone ; le 18 juillet, le gouvernement Vervoort III (PS/Écolo/Défi/Groen/Open VLD/one.brussels-sp.a) à la Région de Bruxelles-Capitale ; le 13 septembre, le gouvernement Di Rupo III (PS/MR/Écolo) à la Région wallonne et le gouvernement Jeholet (PS/MR/Écolo) à la Communauté française ; enfin, le 2 octobre, le gouvernement Jambon (N-VA/CD&V/Open VLD) au niveau flamand.

Quelles dispositions les accords de gouvernement de ces différents niveaux de pouvoir prévoient-ils pour les cultes et la laïcité ? Nous allons examiner successivement quatre thématiques : les communautés culturelles locales, dont la reconnaissance et le financement sont de compétence régionale ; les cours de religion et de morale, dont l'organisation est une compétence communautaire ; les questions relatives à la laïcité et/ou à la neutralité, qui sont une compétence transversale ; enfin, les questions liées à la prévention du radicalisme religieux, qui le sont également.

### **La reconnaissance des communautés culturelles locales**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, les Régions sont compétentes pour la reconnaissance et le financement des communautés culturelles locales<sup>1</sup>. Pour la région de langue allemande, la Région wallonne a transféré l'exercice de cette compétence à la Communauté germanophone au 1<sup>er</sup> janvier 2005<sup>2</sup>. En cette matière, il y a aujourd'hui deux enjeux essentiels : la reconnaissance des communautés islamiques (mosquées), et la rationalisation des lieux de culte catholiques, devenus trop nombreux pour les besoins de l'Église, vu la diminution du nombre de fidèles<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux Régions et Communautés, *Moniteur belge*, 3 août 2001.

<sup>2</sup> Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 16 juin 2004.

<sup>3</sup> Voir C. SÄGESSE, « Le rapport annuel de l'Église catholique en Belgique : un portrait chiffré riche d'enseignements », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 8 décembre 2018, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

En Région flamande, de nouveaux critères de reconnaissance pour les communautés culturelles ont été adoptés dès 2005<sup>4</sup>. Outre des critères à caractère administratif, relatifs au bâtiment abritant le culte ou aux aspects financiers, la réglementation flamande exige de fournir une note explicative prouvant la pertinence sociale de la communauté locale, une déclaration écrite par laquelle la communauté s'engage à appliquer la législation relative à l'emploi des langues, ainsi qu'un engagement à contraindre ses ministres du culte à satisfaire à l'obligation d'intégration civique (*inburgering*), à écarter de la communauté (tant de ses structures que de ses locaux) les individus agissant en violation de la Constitution belge ou de la Convention européenne des droits de l'homme, et à ne jamais collaborer à des activités contraires à ces normes.

La Région wallonne a adopté de tels critères plus tardivement, en mai 2017, en ce qui concerne la région de langue française. Le nouveau décret s'inscrivait explicitement dans le cadre de la lutte contre le radicalisme violent, une stratégie déployée dans la foulée des attentats de Paris et de Bruxelles<sup>5</sup>. Le législateur wallon a adopté des critères de reconnaissance très similaires aux critères flamands : à côté des obligations administratives, on retrouve la déclaration relative au respect de la législation sur l'emploi des langues, une déclaration sur l'honneur de respecter la Constitution, la Convention européenne des droits de l'homme et l'ensemble des législations existantes, ainsi qu'un engagement à ne pas collaborer à des actes contraires à la Constitution et à la Convention et à déployer les efforts nécessaires pour que la communauté culturelle locale ne soit pas associée à des propos ou à des actes contraires à la Constitution et à la Convention. Par suite de l'avis du Conseil d'État, l'engagement à écarter de la communauté des personnes agissant en violation de ces normes n'a pas été retenu<sup>6</sup>. Les deux principales Régions du pays sont donc ainsi dotées d'instruments imposant des critères contraignants pour la reconnaissance des nouvelles communautés religieuses locales, principalement des communautés islamiques.

Dans l'accord de gouvernement flamand 2019-2024, on lit toutefois que le gouvernement s'engage à *créer* un cadre clair pour les relations avec les communautés convictionnelles<sup>7</sup>. Bien qu'un tel cadre existe déjà, il s'agit ici de se donner les moyens de « séparer le bon grain de l'ivraie »<sup>8</sup>, en introduisant des critères de reconnaissance plus stricts, notamment en ce qui concerne le financement et l'influence étrangère<sup>9</sup> et en imposant un stage d'attente de quatre ans entre la demande de reconnaissance et la décision<sup>10</sup>. Le *screening* des communautés confessionnelles candidates à la reconnaissance devrait être confié à un nouveau service *ad hoc*, plutôt qu'à la Sûreté de l'État, qui veillera également au

<sup>4</sup> Arrêté du gouvernement flamand établissant les critères d'agrément des communautés d'église et religieuses des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 16 décembre 2005. Il s'agit de l'arrêté d'application du décret du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 6 septembre 2004.

<sup>5</sup> Décret wallon du 18 mai 2017 relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 16 juin 2017.

<sup>6</sup> Avis du Conseil d'État n° 59.638/4, en annexe à Parlement wallon, *Projet de décret relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus*, déposé par Paul Magnette, ministre-président, et par Pierre-Yves Dermagne, ministre des Pouvoirs locaux, n° 770 (2016-2017) - 1, 27 mars 2017. La même disposition a été introduite pour la Région flamande, par le biais d'une réglementation (arrêté) sur laquelle le Conseil d'État n'a pas été amené à s'exprimer.

<sup>7</sup> Accord de gouvernement flamand 2019-2024, 2 octobre 2019, p. 10.

<sup>8</sup> « *De erkenningsregels worden scherper, zodat we beter het kaf van het koren kunnen scheiden* » (*Ibidem*, p. 11).

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>10</sup> « *Lokale geloofsgemeenschappen die willen erkend worden en de bijbehorende financiering ontvangen, moeten een wachtperiode van vier jaar met gunstig gevolg doorlopen* » (*Ibidem*, p. 11).

respect de l'ensemble des critères de reconnaissance, dont la pratique du néerlandais<sup>11</sup>. L'exemption du précompte immobilier, aujourd'hui acquise à tous les lieux de culte, serait désormais réservée aux seules communautés reconnues<sup>12</sup>. Ces dispositions, applicables à tous les cultes, reflètent en pratique l'attitude des autorités flamandes à l'égard du culte islamique, une attitude de fermeté et peut-être également de méfiance, qui s'était déjà traduite à la fin de la législature précédente par le gel de la reconnaissance de nouvelles mosquées<sup>13</sup>, par le retrait de la reconnaissance de la mosquée Fatih à Beringen<sup>14</sup>, par la tentative de retrait de la reconnaissance de la mosquée Al Ihsaan à Louvain<sup>15</sup> et par l'insistance sur la connaissance du néerlandais par les gestionnaires de mosquée et les imams. L'accord de gouvernement résume cela en indiquant « *Wie zich inschakelt, zijn onze bondgenoten [sic]* » (« Ceux qui s'engagent sont nos alliés »)<sup>16</sup>. Lors de la présentation à la presse, il a également été question de mettre en place une formation pour les imams, bien que ce point ne figure pas dans l'accord de gouvernement.

L'accord de gouvernement wallon est, lui, muet quant à la question de la reconnaissance des communautés locales. La nouvelle procédure de reconnaissance des communautés locales, instaurée par le décret du 18 mai 2017 et explicitée par un arrêté d'application en 2018, appelle sans doute une évaluation, que le gouvernement actuel n'indique cependant pas avoir l'intention de mener. Autre élément, la législature écoulée a connu la mise en œuvre d'un décret adopté à la fin de la législature précédente, en mars 2014, et qui réformait les procédures de tutelle sur les établissements publics de gestion des cultes reconnus – en particulier, les fabriques d'église<sup>17</sup>. Ce décret, connu sous le nom de décret Furlan, du nom du ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan (PS) qui l'avait initié, devait n'être que la première étape d'un processus de réforme plus approfondi. Un groupe de travail mis sur pied par le Parlement wallon et réunissant des représentants du PS, du MR, du CDH et d'Écolo avait ainsi travaillé jusqu'à l'été 2018 à l'élaboration d'un avant-projet de réforme de l'organisation et du financement des cultes reconnus. L'accord de gouvernement wallon 2019-2024 n'indique pas si une suite sera donnée à ce travail.

En Région de Bruxelles-Capitale également, le gouvernement précédent avait préparé une réforme générale de la législation régionale, qui n'a pas été substantiellement modifiée depuis la régionalisation. L'accord de gouvernement bruxellois du 18 juillet 2019 indique que le gouvernement « poursuivra la modernisation de la législation en matière culturelle, avec comme principe général l'égalité entre les cultes et comme objectifs spécifiques la simplification administrative, l'appui aux communes, une meilleure connaissance des communautés culturelles locales et le contrôle légal des dépenses publiques et des flux financiers »<sup>18</sup>.

Il n'est pas interdit de penser que l'absence du CDH dans la majorité wallonne et celle de ce parti et du CD&V dans la majorité bruxelloise pourraient faciliter la conclusion

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 271.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 272.

<sup>13</sup> *De Standaard*, 29 septembre 2017.

<sup>14</sup> Le retrait de la reconnaissance de cette mosquée a été validé par le Conseil d'État dans son arrêt n° 242.994 du 20 novembre 2018.

<sup>15</sup> « De intrekking van de erkenning van de Al Ihsaan-moskee in Leuven », Vlaamsparlement.tv, 25 septembre 2019, <https://vlaamsparlement.tv/al-ihsaan-moskee-in-leuven>.

<sup>16</sup> Accord de gouvernement flamand 2019-2024, *op. cit.*, p. 11.

<sup>17</sup> Décret du 13 mars 2014 modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et diverses dispositions relatives à la tutelle sur les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, *Moniteur belge*, 4 avril 2014.

<sup>18</sup> *Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024*, 19 juillet 2019, p. 114.

d'un accord politique sur une réforme globale de la gestion et du financement des établissements publics des cultes reconnus, ces deux formations politiques étant traditionnellement plus réticentes à une réforme qui pourrait être défavorable aux fabriques d'église ou simplement mal reçue par ces dernières.

L'accord de gouvernement de la Communauté germanophone ne présente pas de projet en cette matière. Tout au plus son annexe mentionne-t-elle, dans le cadre de la réforme de la gouvernance, la volonté de consulter les fabriques d'église à côté des communes et des associations dans les matières qui pourraient être de leur intérêt<sup>19</sup>.

## Les cours de religion, de morale ou de citoyenneté

Depuis la loi du Pacte scolaire<sup>20</sup>, les écoles officielles offraient à leurs élèves le choix entre un cours de l'une des religions reconnues<sup>21</sup> en Belgique et un cours de morale non confessionnelle, à raison de deux heures par semaine, pendant toute la durée de la scolarité obligatoire. Depuis une vingtaine d'années, des propositions de réforme de ces cours ont vu le jour. En Communauté française, depuis la rentrée 2017-2018, ces cours sont réduits à une heure par semaine, un cours de citoyenneté et de philosophie occupant l'autre heure. Les élèves ont également la possibilité d'opter pour deux heures de citoyenneté en lieu et place de la religion ou de la morale. Différents acteurs, dont le Centre d'action laïque et la Fédération des associations de parents de l'enseignement officiel, plaident pour la généralisation des deux heures de citoyenneté et de philosophie, les cours de religion et de morale devenant facultatifs<sup>22</sup>. L'accord de gouvernement de la Communauté française engage le gouvernement à charger un groupe de travail spécifique au sein du Parlement afin d'examiner l'extension à deux heures de l'éducation à la philosophie et à la citoyenneté pour l'ensemble des élèves de l'enseignement obligatoire, et à renforcer la formation à la neutralité afin de permettre aux enseignants et aux équipes éducatives de développer une véritable pédagogie de la neutralité<sup>23</sup>.

En Communauté flamande, où l'asbl LEF milite depuis 2011 pour le remplacement des cours de religion et de morale par un cours de philosophie, de citoyenneté et d'histoire des religions<sup>24</sup>, l'accord de gouvernement prévoit que les écoles du réseau GO!, le réseau de la Communauté, remplacent une des deux heures de cours de religion ou de morale par une heure de « dialogue interconvictionnel » dans les deux dernières années de l'enseignement secondaire<sup>25</sup>. Pas plus en Flandre qu'en Wallonie (ni à Bruxelles, où les deux Communautés se partagent les réseaux scolaires), l'enseignement libre, essentiellement confessionnel catholique, n'est concerné par l'introduction du cours de citoyenneté ou de dialogue interconvictionnel. Notons que si les écoles francophones organisées par tous les pouvoirs publics (Communauté, provinces et communes) doivent

<sup>19</sup> Parlement de la Communauté germanophone, *Gemeinschaftspolitische Erklärung der Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft, Regionales Entwicklungskonzept*, n° 25 (2019-2020) 2, 16 septembre 2019, p. 58 et 61.

<sup>20</sup> Loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, *Moniteur belge*, 19 juin 1959.

<sup>21</sup> Ces religions sont à ce jour au nombre de six, soit les cultes catholique, protestant-évangélique, israélite, anglican, islamique et chrétien orthodoxe ; il est à noter toutefois que le cours de religion anglicane n'est organisé que par la Communauté flamande.

<sup>22</sup> Campagne « Deux heures, c'est mieux ! », <https://deuxheurescestmieux.be>.

<sup>23</sup> *Déclaration de politique de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2019-2024*, 13 septembre 2019, p. 16.

<sup>24</sup> LEF est l'acronyme de Levensbeschouwing, Ethiek, Filosofie (<http://levensbeschouwingen.weebly.com>).

<sup>25</sup> *Regeerakkoord*, [2 octobre 2019], p. 4.

organiser le cours de citoyenneté, du côté néerlandophone, il semble que seules les écoles du réseau de la Communauté flamande – et non les écoles provinciales ou communales – seront tenues par cette obligation.

En Flandre, la question du développement d'un enseignement confessionnel islamique fait débat, à côté du vaste réseau d'écoles confessionnelles catholiques – qui scolarisent une majorité des élèves en Communauté flamande – et des quelques établissements confessionnels protestants et israélites. Fin août, la ministre de l'Enseignement du gouvernement flamand en affaires courantes, Hilde Crevits (CD&V), a refusé d'agréer l'école Selam, qui devait, selon le souhait de ses promoteurs, ouvrir à la rentrée 2019-2020 à Genk, devenant la première école islamique du nord du pays<sup>26</sup>. L'accord de gouvernement flamand prévoit que de nouvelles normes de reconnaissance pour les écoles libres, plus strictes, entrent en vigueur. Le motif en est la volonté de s'assurer que « les écoles flamandes appliquent strictement les droits fondamentaux et les droits de l'homme. En cas de doute sur la radicalisation, la sécurité de l'État ou les ingérences étrangères, nous réaliserons un audit approfondi »<sup>27</sup>. L'accord précise encore que l'administration vérifiera le strict respect des critères dans la durée, une fois la reconnaissance obtenue. En particulier, il stipule à deux reprises que le protocole d'accord avec la Sûreté de l'État sera étendu, en mettant l'accent sur le partage des informations, en particulier en ce qui concerne les indices de radicalisation et les sources de financement des établissements scolaires<sup>28</sup>.

L'accord de gouvernement de la Communauté germanophone ne prévoit pas de réforme de la gestion des écoles libres ni des cours de religion.

## Les principes de laïcité ou de neutralité

La question de la laïcité et/ou de la neutralité<sup>29</sup> occupe l'espace public depuis quelques années. À côté du débat autour de l'opportunité d'inscrire ou non le principe de laïcité dans la Constitution, qui relève du niveau fédéral, la discussion tourne le plus fréquemment autour du port de signes convictionnels dans l'enceinte parlementaire, au sein des services publics ou à l'école.

Bien que des prises de position fortes aient parfois été enregistrées en faveur de l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires dans la fonction publique, aucune norme législative n'a encore été adoptée en la matière par un parlement régional, communautaire ou fédéral. Les choses devraient cependant bientôt changer. L'accord de gouvernement flamand indique en effet que de tels signes de croyances philosophiques, religieuses, politiques ou autres ne pourront plus être portés par les membres de l'administration flamande qui sont en contact direct avec le public ; le texte laisse

<sup>26</sup> VRTNWS, 31 août 2019.

<sup>27</sup> « *We willen er zeker van zijn dat Vlaamse scholen de grond- en mensenrechten strikt toepassen. Bij twijfel over radicalisering, veiligheid van de staat of buitenlandse inmenging voeren we een grondige audit uit* » (Accord de gouvernement flamand 2019-2024, *op. cit.*, p. 11).

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 24 et 140.

<sup>29</sup> Contrairement à ce que l'on imagine parfois, la frontière entre les deux concepts est poreuse. C'est ainsi que le *Dictionnaire du droit des religions* (CNRS, 2010) dirigé par F. Messner ne connaît qu'une seule entrée « laïcité, neutralité » (p. 433-435). De façon plutôt conventionnelle, on désignera sous le terme de laïcité un régime qui, comme le régime français par exemple, se caractérise par l'indépendance totale de l'Église et de l'État, tandis que la neutralité fera référence à un régime semblable au régime belge des cultes, qui met en avant davantage l'égalité entre les cultes que l'abstention d'intervention de l'État.

toutefois aux administrations locales (en particulier les administrations communales) l'autonomie de conserver leurs propres règles<sup>30</sup>. L'accord précise également que la neutralité tant des enseignants que des élèves sera assurée dans les établissements scolaires du réseau GO! et du réseau provincial, l'autonomie des écoles communales restant, là aussi, de mise<sup>31</sup>. Toutefois, des élèves fréquentant des établissements du réseau GO! et souhaitant conserver leur voile ont récemment obtenu gain de cause devant les tribunaux<sup>32</sup>. Par ailleurs, dès 2014, le Conseil d'État avait estimé qu'une interdiction généralisée du port du foulard dans l'ensemble du réseau était contraire à la liberté de culte<sup>33</sup>. Aussi la mise en œuvre de l'accord du gouvernement flamand sur ce point s'annonce-t-elle délicate.

L'accord de gouvernement de la Communauté française est quant à lui muet sur la question des signes convictionnels, que ce soit dans la fonction publique ou dans l'enseignement. L'accord de gouvernement wallon ne mentionne pas davantage une éventuelle réglementation du port de signes convictionnels par les fonctionnaires. L'accord régional bruxellois non plus. Toutefois, l'accord conclu pour la Commission communautaire française (COCOF) indique : « L'interdiction du port de signes convictionnels dans l'enseignement obligatoire sera maintenue<sup>34</sup>. En matière d'enseignement supérieur et de promotion sociale, le gouvernement lèvera l'interdiction du port de ces signes par les étudiants »<sup>35</sup>. Cette décision a été abondamment commentée dans la presse, en dépit de sa faible portée, eu égard au petit nombre d'établissements qui dépendent de la COCOF. La question du port de signes convictionnels, et plus largement celle de la laïcité, constitue un ferment de discorde au sein de la majorité, dont les partis membres n'ont pas la même attitude sur ce dossier voire sont eux-mêmes divisés en interne à son propos.

## La prévention de la radicalisation

La législature écoulée a été marquée par les attentats terroristes islamistes de Paris et de Bruxelles. Tous les niveaux de pouvoir ont pris des mesures, non seulement pour renforcer la sécurité publique, mais également pour lutter contre la radicalisation religieuse et la prévenir. Au niveau fédéral, une commission d'enquête parlementaire a déposé plusieurs rapports contenant des recommandations selon ces deux axes<sup>36</sup>.

Certains accords de gouvernement pour la législature 2019-2024 reprennent cette thématique du radicalisme.

En Communauté française, l'accord prévoit différentes mesures en matière de prise en charge du radicalisme violent, particulièrement en ce qui concerne l'encadrement des personnes détenues puis libérées :

---

<sup>30</sup> Accord de gouvernement flamand 2019-2024, *op. cit.*, p. 10.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 10 et 24.

<sup>32</sup> *De Tijd*, 27 août 2019.

<sup>33</sup> Conseil d'État, Arrêt n° 228.752, 14 octobre 2014.

<sup>34</sup> Une telle interdiction est aujourd'hui prévue par la voie réglementaire dans certains établissements.

<sup>35</sup> *Projet d'accord de gouvernement francophone bruxellois*, 18 juillet 2019, p. 28.

<sup>36</sup> Voir notamment Chambre des représentants, Commission d'enquête attentats terroristes 22 mars 2016, *Résumé des travaux et recommandations*, 2018.

- évaluer l'efficacité et si nécessaire améliorer les outils existants, notamment au regard de la prise en charge des « *returnees* »<sup>37</sup> et de leur famille ;
- diversifier le champ d'action du Centre d'aide et de prise en charge de toute personne concernée par les radicalismes et extrémismes violents (CAPREV), notamment en lui permettant de viser toutes les formes de radicalisme violent ;
- améliorer la prise en charge des mineurs radicalisés ;
- coopérer avec les autres niveaux de pouvoir à la lutte contre la radicalisation, notamment dans les prisons ;
- solliciter le gouvernement fédéral afin qu'il organise une concertation des différents niveaux de pouvoir concernés visant à mettre en place un suivi spécifique des personnes condamnées pour des actes terroristes et qui achèvent leur peine d'emprisonnement ;
- développer les formations visant à sensibiliser les acteurs de terrain au radicalisme violent ;
- évaluer le programme européen CÉSURE, qui poursuit le désengagement des détenus radicalisés ou en voie de radicalisation et, le cas échéant, l'étendre<sup>38</sup>.

Dans le chapitre consacré à la politique de la jeunesse, on trouve également l'annonce d'un renforcement de la prise en charge de chaque jeune, en ce compris ceux qui sont en proie à la radicalisation violente : « Le gouvernement renforcera la formation continue du personnel des IPPJ, notamment en ce qui concerne la détection des comportements liés à la radicalisation violente »<sup>39</sup>.

Dans l'accord de gouvernement bruxellois, il n'y a pas de trace d'un plan de lutte contre le radicalisme. Toutefois, le gouvernement régional sollicitera le gouvernement fédéral pour qu'il renforce les moyens de la police judiciaire « afin de lutter contre la criminalité grave et organisée, notamment la lutte contre le terrorisme »<sup>40</sup>. Prenant la thématique de la radicalisation violente à rebours, au chapitre consacré à l'égalité des droits et à la lutte contre les discriminations, l'accord indique que « le gouvernement lancera des appels à projets afin de mettre en place et évaluer des mesures, actions et outils innovants permettant de lutter contre les discriminations. L'objectif est de cibler la lutte contre certains phénomènes particuliers comme, par exemple (...) la stigmatisation d'un public dû à un discours récurrent sur la radicalisation et le terrorisme »<sup>41</sup>.

Quant à l'accord wallon, il fait également l'impasse sur la question de la lutte contre le radicalisme. La législature écoulée a vu se déployer tout d'abord une stratégie de prévention du radicalisme sous le gouvernement Magnette (PS/CDH), puis un plan de lutte contre le radicalisme violent sous le gouvernement Borsus (MR/CDH). Parmi les mesures proposées figurait notamment la création d'un centre régional d'expertise en matière de prévention du radicalisme violent<sup>42</sup> dont l'accord de gouvernement de septembre 2019 ne fait pas mention.

<sup>37</sup> Les *returnees* sont des personnes de nationalité belge parties combattre au Moyen-Orient à l'appel de l'organisation État islamique et rentrées par la suite en Belgique.

<sup>38</sup> *Déclaration de politique de la Fédération Wallonie-Bruxelles 2019-2024, op. cit.*, p. 36.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>40</sup> *Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune, législature 2019-2024, op. cit.*, p. 118.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>42</sup> « Le Ministre-Président wallon dévoile son Plan de lutte contre le radicalisme violent », 8 février 2019.

L'accord de gouvernement flamand est sans doute celui qui accorde le plus d'importance à la lutte contre la radicalisation violente, qui, « chez les adultes comme chez les mineurs, constitue une menace substantielle pour les droits et libertés fondamentaux de notre État constitutionnel démocratique et doit être combattue avec vigueur »<sup>43</sup>. Dans ce cadre, « la prévention et la répression vont de pair » ; toutefois, les principaux leviers de la répression se situent au niveau fédéral, tandis que la Flandre contrôle l'essentiel des dispositifs de prévention<sup>44</sup>. Dans ce cadre, « le gouvernement flamand souhaite avant tout empêcher les personnes de se radicaliser et détecter les signes de radicalisation violente le plus tôt possible »<sup>45</sup>. Le gouvernement déterminera des objectifs prioritaires que chaque département devra mettre en œuvre dans la limite de ses compétences. En outre, les efforts d'assistance aux détenus radicalisés en vue de leur réinsertion dans la société seront intensifiés<sup>46</sup>. L'accord souligne également que les communes sont les premiers acteurs de cette approche ; il leur appartient « d'identifier rapidement les comportements inquiétants et d'y réagir »<sup>47</sup>. Le rôle des cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (CSIL-R), qui regroupent les services de sécurité et les services de prévention à l'échelon communal, sous la présidence du bourgmestre, sera renforcé. Ces cellules ont été mises en place progressivement dans les communes flamandes à partir du mois d'août 2015, dans le cadre du plan fédéral de lutte contre le radicalisme (« Plan R »). Leur création est devenue obligatoire dans toutes les communes de Belgique avec la promulgation de la loi du 30 juillet 2018<sup>48</sup>. L'accord de gouvernement prévoit la création d'un cadre décretaal pour que les employés des services flamands « puissent participer à une CSIL-R, sans pour autant enfreindre leur éventuel secret professionnel »<sup>49</sup>.

Répétant que le soutien aux religions est conditionné à leur respect de la séparation entre l'État et les convictions et leur rejet de toute forme de violence d'inspiration religieuse ou idéologique<sup>50</sup>, le nouveau gouvernement flamand attend de leurs représentants qu'ils contribuent à l'apaisement des tensions sociétales : « Dans les conflits et les tensions, nous attendons des représentants des religions et des philosophies qu'ils usent de leur autorité morale pour appeler à la réconciliation, à la compréhension et à la coopération »<sup>51</sup>. L'accord prévoit également de développer un soutien à destination des personnes qui souhaitent renoncer à leur religion : « La liberté de religion et de conviction doivent rester une liberté, sans risque de représailles si l'on choisit une religion ou une philosophie de vie, si l'on adopte une autre religion ou philosophie de vie ou si l'on quitte une religion ou une philosophie de vie. Toute personne doit avoir le droit de renoncer à sa religion ou

<sup>43</sup> « Gewelddadige radicalisering, zowel bij volwassenen als bij minderjarigen, vormt een substantiële bedreiging voor de fundamentele rechten en vrijheden van onze democratische rechtsstaat en moet krachtdadig worden aangepakt » (Accord de gouvernement flamand 2019-2024, *op. cit.*, p. 272).

<sup>44</sup> « Preventie en repressie gaan hierbij hand in hand » (*Ibidem*, p. 273).

<sup>45</sup> « De Vlaamse Regering wil met haar beleid in de eerste plaats voorkomen dat personen radicaliseren, en signalen van gewelddadige radicalisering zo vroeg mogelijk detecteren » (*Ibidem*).

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> « Het is de taak van gemeenten om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren en daarop te reageren » (*Ibidem*).

<sup>48</sup> Loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, *Moniteur belge*, 14 septembre 2018.

<sup>49</sup> « We creëren een decretaal kader zodat medewerkers van Vlaamse diensten en voorzieningen kunnen deelnemen aan een LIVC, zonder dat ze daarbij hun eventuele beroepsgeheim schenden » (Accord de gouvernement flamand 2019-2024, *op. cit.*, p. 273).

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 139.

<sup>51</sup> « Bij conflicten en spanningen verwachten we dat de vertegenwoordigers van de religies en levensbeschouwingen hun morele autoriteit aanwenden om tot verzoening, begrip en samenwerking op te roepen » (*Ibidem*).



à sa conviction. Nous étudions quelles initiatives peuvent être prises en Flandre pour les personnes qui se trouvent dans une situation où cela n'est pas évident »<sup>52</sup>.

## Conclusion

Les dispositions traitant des cultes ou de la laïcité dans les accords de gouvernement des entités fédérées présentent des différences tant au niveau de l'importance qui leur est accordée que de l'approche de la thématique par les différents gouvernements. Sans surprise, le gouvernement flamand, composé de la N-VA, du CD&V et de l'Open VLD, aborde la question sous le double angle de la sécurité et de l'intégration. Les politiques annoncées ont pour objectif tant de lutter contre le radicalisme religieux et de prévenir le terrorisme que de vérifier l'intégration des communautés religieuses dans la société flamande, notamment en vérifiant les connaissances linguistiques de leurs responsables. Paradoxalement, l'accord de majorité du seul gouvernement dont fasse encore partie un parti social-chrétien est celui qui présente les accents les plus laïques, en annonçant la prohibition des signes convictionnels pour les fonctionnaires en contact avec le public et pour les élèves du réseau d'écoles de la Communauté. Mais si l'ensemble des mesures prévues sont applicables à tous les cultes, il est clair à leur lecture que c'est avec le culte islamique en tête qu'elles ont été décidées.

La Région de Bruxelles-Capitale connaît la plus grande diversité convictionnelle sur son territoire et abrite le siège de la plupart des organes représentatifs des cultes reconnus ; elle a en outre été le cadre d'attentats terroristes récents. Toutefois, l'accord de gouvernement conclu entre le PS, Écolo, Défi, Groen, l'Open VLD et one.brussels-sp.a n'accorde que peu d'attention à la problématique des cultes. L'annonce de la poursuite de la réforme de la législation indique plutôt une vision transversale de la thématique, et non une focalisation sur un culte particulier. Les accords de gouvernement à la Région wallonne et à la Communauté française, unissant le PS, le MR et Écolo, sont eux aussi plutôt discrets sur les thématiques des convictions et du radicalisme, à l'exception de l'attention portée à sa prévention et en particulier à l'encadrement des détenus radicalisés en Communauté française. Les questions des signes convictionnels et de la laïcité ne sont guère abordées dans l'espace francophone, si ce n'est à la COCOF, où Défi est au pouvoir et le MR dans l'opposition, pour refuser leur interdiction dans ses hautes écoles. Cette discrétion reflète assurément une vision différente de la problématique du côté francophone que du côté flamand. Elle est sans doute également la traduction d'une absence de consensus en la matière parmi les partenaires des majorités francophones.

Cet article a été publié, dans une version courte, sur : [www.o-re-la.org](http://www.o-re-la.org), 25 octobre 2019.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Caroline SÄGESSER, « Cultes et laïcité dans les accords de gouvernement des entités fédérées », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 25 octobre 2019, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

<sup>52</sup> « De vrijheid van religie en levensbeschouwing moet een vrijheid blijven, zonder risico op represailles wanneer men voor een religie of levensbeschouwing kiest, overstapt naar een andere religie of levensbeschouwing of een religie of levensbeschouwing verlaat. Elke persoon moet het recht hebben om afstand te doen van zijn of haar religie of levensbeschouwing. We onderzoeken welke initiatieven in Vlaanderen genomen kunnen worden voor personen die in een situatie verkeren waarin dit niet evident is » (*Ibidem*, p. 150).