

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.285/AG
DU 26 AVRIL 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 21 février 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 2 mai 2011 ^(*), sur une proposition de loi « visant à fixer un critère objectif de répartition du budget finançant les cultes et la laïcité » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1214/1), après avoir examiné l'affaire en ses séances des 22 mars et 26 avril 2011, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

^(*) Par courriel du 30 mars 2011.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.285/AV
VAN 26 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, algemene vergadering van de afdeling Wetgeving, op 21 februari 2011 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 2 mei 2011 ^(*), van advies te dienen over een wetsvoorstel « tot vaststelling van een objectief criterium voor de verdeling van de begroting waarmee de erediensten en de vrijzinnigheid worden gefinancierd » (*Parl. St.*, Kamer, 2010-2011, nr 53-1214/1), heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 22 maart en 26 april 2011, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

^(*) Per e-mail van 30 maart 2011.

I. PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet d'établir un nouveau critère de répartition des sommes qui sont portées annuellement au budget de l'État fédéral en vertu de l'article 181 de la Constitution pour le paiement des traitements ¹ des ministres des cultes reconnus et des délégués des organisations philosophiques non confessionnelles reconnues ². Ce critère requiert qu'il soit tenu compte de l'importance relative des cultes et organisations philosophiques reconnus (article 2 de la proposition de loi).

Pour déterminer cette importance relative, le Roi doit organiser tous les cinq ans une enquête auprès de la population, dont il détermine la forme et par laquelle tous les citoyens majeurs résidant sur le territoire du Royaume déclarent leur choix pour un culte ou une organisation philosophique reconnue ou déclarent ne se reconnaître dans aucune des propositions formulées (article 3 de la proposition).

L'article 4 de la proposition dispose que des résultats de l'enquête organisée en application de l'article 3, il est déduit l'importance relative de chacun des cultes et organisations philosophiques reconnus, qui est traduite dans un coefficient attribué à chacun des cultes ou organisation et dont la somme est égale à un. Ces coefficients sont sanctionnés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Les sommes portées annuellement au budget en vertu de l'article 181 de la Constitution pour le paiement des traitements sont allouées aux cultes et organisations philosophiques reconnus sur la base de ces coefficients (article 2 de la proposition).

L'article 5 de la proposition dispose que l'article 2 entre en vigueur à partir de l'année budgétaire 2011.

2. L'objectif fondamental de la proposition est ainsi résumé dans ses développements :

« Il paraît logique et équitable que ces moyens budgétaires [, à savoir ceux qui sont inscrits au budget de l'État en application de l'article 181 de la Constitution pour

¹ Dans la version française de l'article 2 de la proposition de loi, il est fait exception des « pensions ». Cette exception n'apparaît pas dans la version néerlandaise de l'article 2. Les développements de la proposition exposent toutefois clairement, dans les deux versions linguistiques, que l'intention consiste à « exclu[re] expressément l'application de la clef de répartition [envisagée par la proposition] aux moyens budgétaires affectés au paiement des pensions » (développements, p. 5, *in fine*).

² Une proposition de loi, identique à celle à l'examen, avait déjà été déposée à la Chambre le 26 février 2003 (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 50-2335/1). Elle faisait déjà suite à une première proposition de loi déposée cette fois au Sénat le 18 avril 2001 (*Doc. parl.*, Sénat, 2001, n° 2-720/1). Ces propositions de loi sont tombées en caducité à la suite de la dissolution des Chambres en avril 2003.

le traitement des personnes qui y sont mentionnées,] soient répartis entre les différents mouvements bénéficiaires en fonction de leur présence dans la population belge »³.

Toujours selon les développements, on ne discerne pas d'autre objectif poursuivi, même si, comme il sera observé ci-après, le dispositif est rédigé sur certains points de manière à susciter des difficultés au regard du système actuel de mise en œuvre de l'article 181 de la Constitution.

Il découle des développements de la proposition de loi qu'il ne s'agit :

- ni de remettre en cause dans son principe le financement des traitements et pensions des ministres des cultes ni ceux des « délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » ;

- ni d'étendre ce financement aux ministres de culte non reconnus et aux délégués d'organisations non confessionnelles non reconnues par la loi qui offriraient une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ;

- ni de modifier le système de reconnaissance des cultes et des organisations précitées ;

- ni de porter atteinte à « [l']indispensable garantie de la protection de la vie privée et de la stricte confidentialité des choix philosophiques des citoyens »⁴.

De manière plus générale, la proposition ne modifie pas les autres aspects du système de mise en œuvre de l'article 181 de la Constitution, tel qu'il fonctionne actuellement.

II. POSITION DU RÉGIME PROPOSÉ PAR RAPPORT AU SYSTÈME ACTUEL CADRE JURIDIQUE : LE CALCUL ET LA RÉPARTITION ACTUELS DES SOMMES VISÉES À L'ARTICLE 181 DE LA CONSTITUTION

3. L'article 181 de la Constitution dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. 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.

§ 2. Les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'État; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget ».

³ Développements, p. 4. Cette même idée, apparaissant comme centrale selon les auteurs de la proposition, figure dans d'autres passages des développements.

⁴ Développements, p. 5.

Même si l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution ne le précise pas de manière expresse, il est traditionnellement admis, tant par la doctrine que par la jurisprudence, que cette disposition ne vise que les cultes « reconnus »⁵⁻⁶. L'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, se réfère d'ailleurs de manière expresse à cette notion.

4. À partir du 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 'portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés', l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 a rendu les régions compétentes pour ce qui concerne « les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion temporelle des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes »⁷.

Dans la région de langue allemande, la Région wallonne a transféré cette compétence à la Communauté germanophone⁸.

⁵ Voir en ce sens, notamment, les avis de la section de législation 36.134/3 donné le 13 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région flamande devenu le décret du 7 mai 2004 'relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus' (*Doc. parl.*, VI. Parl., 2003-2004, n° 2100/1, p. 136) et 7.739/1, donné le 20 décembre 1961 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 5 avril 1962 'reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers' (*Doc. parl.*, Chambre, 1961-1962, n° 296/1, pp. 2 et s.). Voir également F. AMEZ, « Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes », *J.T.*, 2002, p. 529. Pour une étude récente sur les tenants et aboutissants des diverses modalités de fonctionnement du système actuel de financement et de leur mode de légitimation, voir C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010.

⁶ Cette reconnaissance résulte implicitement de la loi. Pour le culte catholique, voir notamment la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) 'relative à l'organisation des cultes' ; pour le culte protestant, voir le décret du 5 mai 1806 'relatif au logement des ministres du culte protestant et à l'entretien des temples' ; pour le culte israélite, voir le décret du 17 mars 1808 'organisant administrativement le culte israélite' ; pour le culte anglican, voir la loi du 4 mars 1870 'sur le temporel des cultes' (cette loi a, en réalité, formalisé de manière expresse la reconnaissance des quatre cultes mentionnés ci-dessus) ; pour le culte islamique, voir la loi du 19 juillet 1974 'portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique' ; pour le culte orthodoxe, voir la loi du 17 avril 1985 'portant reconnaissance des administrations en charge du temporel du culte orthodoxe' (ces deux dernières lois ont modifié la loi précitée du 4 mars 1870).

⁷ La loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes relève donc, depuis le 1^{er} janvier 2002, en grande partie de la compétence des régions (C. SÄGESSER, *Le temporel des cultes depuis sa régionalisation*, C.H. du CRISP, n° 1968, 2007).

⁸ Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', article 1^{er}, 1°, et décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', article 1^{er}, 1°.

S'agissant de la prise en charge du budget des cultes reconnus, il en résulte que l'autorité fédérale n'est, depuis lors, plus compétente pour le temporel des cultes, c'est-à-dire pour l'organisation administrative, budgétaire et comptable des administrations désignées à cet effet, mais il lui appartient toujours de reconnaître les cultes et de prendre en charge, conformément à l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus. C'est également à l'autorité fédérale qu'il appartient de reconnaître et, le cas échéant, de subventionner, les « organes chefs de culte »⁹.

5. En application de l'article 181, § 2, de la Constitution, les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle¹⁰ sont également à la charge de l'État fédéral¹¹.

À l'instar de ce qui est prévu pour les cultes reconnus, le subventionnement des organisations qui désignent ces délégués relève également de l'autorité fédérale.

Par contre, à la différence cette fois de ce qui est prévu pour les cultes reconnus, les règles relatives à l'organisation administrative, budgétaire et comptable des organisations précitées sont demeurées de la compétence de l'autorité fédérale.

⁹ La reconnaissance d'un culte entraîne en effet, en principe, celle de la reconnaissance par le Roi de son organe représentatif, dénommé « organe chef de culte », lequel va engager ou nommer les ministres des cultes, l'État n'ayant, en vertu de l'article 21 de la Constitution, pas de droit de regard à ce sujet (C. SÄGESSER, « Le régime des cultes en Belgique : origine et évolution », in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., p. 19).

¹⁰ Voir la loi du 21 juin 2002 'relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues'. Aux termes de l'article 2 de cette loi, le Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique est « dénommé 'Conseil central laïque' ». Sur l'abandon de l'idée de procéder à la reconnaissance de la laïcité « organisée » par le biais d'une modification de la loi du 4 mars 1870 précitée et sur l'historique de l'adoption de l'article 181, § 2, de la Constitution, voir notamment C. SÄGESSER, « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée », op. cit., p. 163.

¹¹ Outre le financement du Conseil central laïque, c'est également sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution, que l'Union bouddhique belge a sollicité et obtenu un subside octroyé annuellement (voir l'article 139 de la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (I)', de même que l'arrêté royal du 20 novembre 2008 'portant réglementation relative à l'octroi de subsides à l'asbl "Union bouddhique belge - Boeddhistische Unie van België"'). Les budgets de 2008, 2009 et 2010 contiennent chacun la confirmation de l'allocation d'une subvention au profit de l'asbl « Union bouddhique belge – Boeddhistische Unie van België », avec la mention suivante : « Subvention à l'asbl Union bouddhique belge pour la reconnaissance du bouddhisme ».

6. Sur la question du nombre et de la qualité des ministres des cultes et des délégués des organisations non confessionnelles dont le traitement doit être pris en charge par le budget fédéral, il a été observé que :

« Pour le culte catholique, il fut admis que l'on reconnaîtrait une paroisse pour 600 habitants, et que l'on y affecterait au moins un ministre du culte. En 2008, pour environ 4.100 paroisses reconnues, il y avait un cadre prévu de 6.938 ministres du culte catholique. Cependant, l'Eglise catholique éprouvant de graves difficultés de recrutement, il n'y avait au 1^{er} janvier 2009, que 2.776 ministres en fonction. Pour les autres cultes, le nombre de postes financés est défini dans un cadre fixé par arrêté royal [...]. Au 1^{er} janvier 2009, il y avait 123 postes occupés et financés pour le culte protestant, 48 pour le culte orthodoxe, 33 pour le culte israélite, 12 pour le culte anglican, 4 pour le culte islamique et 290 pour la laïcité organisée [...]. Le nombre de postes financés est lié au nombre de communautés locales (paroisses et autres) reconnues, ce qui ne posait guère de problèmes tant que l'ensemble des compétences étaient réunies au sein du SPF Justice [...]. La régionalisation partielle de la matière a complexifié la situation. Le montant des traitements est fixé par la loi du 2 août 1974, qui a été plusieurs fois modifiée »¹².

7. C'est cette 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' qui fixe en effet des échelles de traitement des ministres des cultes et des délégués des organisations non confessionnelles, qui varient en fonction de chaque culte ou de l'organisation non confessionnelle reconnue ainsi que de la hiérarchie mise en place (de 13.409, 11 euros à 68.371,77 euros annuels bruts non indexés).

8. Ainsi que le prévoit l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, les ministres des cultes reconnus et les délégués des organisations non confessionnelles bénéficient non seulement d'un traitement mais aussi d'une pension de retraite gratuite (sans cotisation), à l'instar des agents de l'État¹³.

9. Comme déjà exposé, le temporel des cultes reconnus a été régionalisé, avec cette conséquence que la reconnaissance des communautés cultuelles locales et, donc, en

¹² C. SÄGESESSER, « La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée », *op. cit.*, p. 20.

¹³ Voir la loi du 21 juillet 1844 « sur les pensions civiles et ecclésiastiques » et l'article 55 de la loi précitée du 21 juin 2002.

quelque sorte de la détermination du nombre de ministres par culte reconnu au niveau local, relève en grande partie de la compétence des régions ¹⁴.

Afin de tenir compte de cette situation et d'éviter que le nombre de ministres des cultes reconnus, dont les traitements et les pensions restent à charge du fédéral, n'évolue de manière incontrôlée, un accord de coopération a été conclu le 2 juillet 2008 entre l'autorité fédérale, les régions et la Communauté germanophone ¹⁵. Cet accord prévoit notamment que les charges financières relatives aux indemnités, traitements et pensions alloués aux ministres des cultes déterminés sont inscrits au budget de l'État fédéral suivant un nombre de places déterminées par l'autorité fédérale en concertation avec les organes représentatifs des cultes ¹⁶ et de l'avis de la région concernée ou, le cas échéant, des régions concernées ou de la Communauté germanophone ¹⁷. Le nombre de places rémunérées de ministres des cultes est donc, en définitive, déterminé annuellement par l'autorité fédérale, au plus tard le 15 décembre de l'année qui précède l'année au cours de laquelle le budget est établi. L'autorité fédérale examine à cet effet la requête émanant de l'organe représentatif du culte concerné ¹⁸. Il est de même prévu ¹⁹ qu'afin de permettre à l'autorité fédérale d'établir son budget, chaque région et la Communauté germanophone lui transmettent la liste des demandes d'établissement des communautés, d'archevêchés et d'évêchés au cours du mois de janvier de l'année au cours de laquelle le budget est établi.

¹⁴ Pour la Région flamande, voir, notamment, le décret du 7 mai 2004 'relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus' et l'arrêté du gouvernement flamand du 30 septembre 2005 'établissant les critères d'agrément des communautés d'églises et religieuses locales des cultes reconnus'. Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voir notamment les ordonnances du 19 février 2004 'portant modification du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'église', du 29 juin 2006 'portant diverses dispositions relatives aux cultes reconnus' et du 29 juin 2006 'relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique', de même que l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 février 2007 'relatif aux demandes de reconnaissance des communautés islamiques et à l'autorisation de création des comités islamiques'. Pour la Région wallonne, voir notamment l'arrêté du gouvernement wallon du 13 octobre 2005 'portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues'. Pour la Communauté germanophone, voir notamment le décret du 19 mai 2008 'relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus'.

¹⁵ Accord de coopération du 2 juillet 2008 'modifiant l'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en ce qui concerne la reconnaissance des cultes, les traitements et pensions des ministres des cultes, les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'. En réalité, l'accord de coopération du 2 juillet 2008 a remplacé celui du 27 mai 2004.

¹⁶ Article 1^{er}, 2^o, de l'accord de coopération.

¹⁷ Article 3, § 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération.

¹⁸ Article 3, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'accord de coopération.

¹⁹ Article 4 de l'accord de coopération.

L'autorité fédérale peut ainsi prévoir le nombre de postes rémunérés de ministres des cultes qu'elle va être amenée à financer. L'accord de coopération confirme la possibilité pour l'autorité fédérale de subventionner éventuellement le fonctionnement de l'organe représentatif du culte qu'elle a reconnu²⁰.

10. Pour ce qui concerne la fixation du budget global « Cultes et Laïcité », il est permis de considérer que, compte tenu du système actuellement mis en place, les prévisions budgétaires se fondent, en grande partie, pour les ministres des cultes sur un cadre global comportant un nombre de postes théoriques, fixé pour tenir compte du nombre de postes octroyés dans les communautés locales reconnues, ce cadre théorique étant toutefois adapté chaque année en fonction du taux réel d'occupation des postes, tel que communiqué chaque année par les cultes reconnus, étant entendu que ce nombre réel ne peut, en tout état de cause, jamais dépasser le cadre théorique.

S'agissant du nombre de délégués des organisations non confessionnelles dont le traitement est pris en charge par le budget fédéral, le système actuel se fonde sur le cadre établi, sur la base des articles 58 et 70 de la loi précitée du 21 juin 2002, par l'arrêté royal du 4 avril 2003 'relatif au cadre organique des délégués affectés au secrétariat fédéral, aux communautés philosophiques non confessionnelles reconnues et aux services d'assistance morale reconnus' et par l'arrêté royal du 4 avril 2003 'portant la détermination du cadre *ad hoc* des délégués affectés au secrétariat fédéral, aux communautés philosophiques non confessionnelles reconnues et aux services d'assistance morale reconnus'.

L'élément essentiel pour l'établissement du budget fédéral reste, d'une part, le nombre de ministres des cultes reconnus effectivement en place, tel que communiqué dans la demande de prise en charge annuelle introduite par chacun des cultes, de même que le nombre de postes de délégués des organisations non-confessionnelles effectivement occupés au sein du cadre organique fixé par arrêté royal²¹. En règle, ce nombre de ministres des cultes reconnus ne peut pas dépasser le cadre théorique prévu pour ces ministres pour chaque culte reconnu : ce cadre théorique est lui-même fonction tant de la situation héritée du passé, à savoir la prise en compte du nombre d'arrêtés royaux qui, au 1^{er} janvier 2002, avaient reconnu des « communautés locales » et fixé le nombre des ministres des cultes y attachés²², que des nouvelles « communautés locales » qui, depuis le 1^{er} janvier 2002, ont été ou seront, à

²⁰ Article 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération.

²¹ Voir, à ce sujet, les arrêtés royaux du 4 avril 2003 précités. En la matière, le cadre théorique des délégués « locaux » de ces communautés n'est donc pas directement fonction des arrêtés royaux portant reconnaissance de communautés philosophiques non confessionnelles locales, mais fait l'objet d'un arrêté autonome.

²² À titre d'exemple, pour ce qui concerne la Région flamande, si l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 septembre 2005 précité a fixé les critères de reconnaissance des nouvelles communautés locales, le décret du 7 mai 2004 précité a expressément précisé (article 273) que les reconnaissances acquises le demeuraient.

l'avenir, reconnues par application du système mis en place par l'accord de coopération du 2 juillet 2008 précité. Les moyens budgétaires sont, ensuite, calculés chaque année, en affectant à chacun des postes occupés le traitement qui lui est attaché par la loi du 2 août 1974 précitée²³.

11. L'attention peut encore être attirée sur ce que la notion même de « ministre du culte » n'est pas définie. Comme l'expose Fr. Amez, il s'agit d'« un concept de droit étatique indépendant des définitions qui pourraient en exister dans les règles internes des cultes »²⁴. Chaque culte, qu'il soit reconnu ou non, est libre, par application de l'article 19 de la Constitution, de définir ce qu'il convient d'entendre par cette expression en ce qui le concerne, de procéder à la nomination de nouveaux ministres du culte et de créer de nouvelles communautés « locales ». Il n'en reste pas moins que, comme l'a déjà observé la section de législation²⁵, l'interprétation qui est traditionnellement donnée à l'article 181 de la Constitution est que

« le Congrès national n'a voulu salarier que le nombre de ministres réclamé par les besoins religieux de la population et c'est la législature qu'il a fait juge de ces besoins puisque c'est elle qu'il a chargée de porter annuellement au budget les sommes nécessaires pour y faire face (Beltjens, *op. cit.*, art. 117, p. 641, n° 12 ; Tielemans, Répertoire, V° Clergé, T. V., p. 72) ».

Il résulte également de la combinaison des articles 19 et 181 de la Constitution que l'Église, notamment, est toujours en droit de procéder, entre autres, à la nomination de nouveaux évêques et à la création de nouveaux évêchés sans devoir solliciter ni obtenir l'accord du pouvoir civil, mais que les décisions qu'elle peut prendre librement en cette matière n'engendreront d'effets, dans l'ordre civil, que lorsque l'État y aura attaché les conséquences constitutionnelles et légales par l'effet d'une décision qui lui est propre²⁶⁻²⁷.

²³ En pratique, chaque culte reconnu communique au service « Administration des cultes » du SPF Justice la liste des ministres reconnus, ainsi que les informations nécessaires concernant chacun d'entre eux, et ces données, après avoir été contrôlées par ce service, sont ensuite transmises au service des dépenses fixes du SPF Finances, lequel procède à la liquidation directe du traitement dû auprès de chaque ministre du culte ou de chaque délégué concerné.

²⁴ Fr. AMEZ, *op. cit.*, p. 530.

²⁵ Voir l'avis 7.739/1 précité, *op. cit.*, pp. 2 et 3). Voir également l'avis 44.351/2, donné le 21 avril 2008, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 24 juillet 2008 'portant des dispositions diverses (I)' (*Doc parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 1200/1, p. 300), ainsi que les références citées.

²⁶ Fr. AMEZ, *op. cit.*, p. 530.

²⁷ Dans l'avis n° 7.739/1 précité, il a encore été observé que :
« Dans ces conditions, le Conseil d'État estime que l'intention du Gouvernement serait mieux exprimée s'il se bornait, d'une part, à présenter aux Chambres législatives un projet de loi adaptant la législation civile relative aux circonscriptions diocésaines, et, d'autre part, à faire inscrire au budget les sommes nécessaires aux traitements de l'Évêque d'Anvers et des autres dignitaires ecclésiastiques », *op. cit.*, p. 3.

C'est ainsi que, pour ce qui concerne le culte catholique, les diacres permanents ont *de facto* été reconnus comme des ministres du culte catholique²⁸ ; par contre, s'agissant du même culte, la reconnaissance de certains assistants paroissiaux en tant que ministres du culte a finalement fait l'objet d'une intervention du législateur²⁹.

C'est ce qui permet d'expliquer le mode d'établissement du budget qui a été exposé ci-dessus pour le financement par l'État fédéral des traitements et des pensions des ministres des cultes reconnus, de même que les critères différents qui ont été appliqués par le pouvoir exécutif, en fonction tant des contingences historiques que des modalités d'organisation et de fonctionnement propres à chaque culte³⁰, pour fixer, par le biais d'une multitude d'arrêtés royaux dont la plupart n'ont fait l'objet d'aucune publication au Moniteur belge³¹, le cadre théorique des ministres des cultes reconnus pouvant, par culte reconnu, entrer en ligne de compte pour un financement public.

À cela s'ajoute la prise en charge par l'État fédéral des pensions des ministres des cultes reconnus ayant par ailleurs bénéficié d'un traitement quand ils étaient en activité, de même que des traitements et pensions d'un certain nombre d'aumôniers et de conseillers moraux affectés à des institutions spécifiques³²⁻³³. S'y ajoutent encore, mais sans que cela soit imposé par l'article 181 de la Constitution, diverses subventions octroyées aux organes chefs de culte, représentatifs des cultes reconnus, afin d'assurer leur fonctionnement.

²⁸ Q.R., *Chambre*, 1989-1990, 12 juin 1990, p. 9.319 (question n° 451 de M. Neven) ; Q.R., *Sénat*, 1990-1991, 4 décembre 1990, p. 351 (question n° 10 de M. Flagothier).

²⁹ Voir la loi-programme du 27 décembre 2004 (article 293) et la loi-programme du 11 juillet 2005 (article 60), lesquelles ont par ailleurs fixé, par voie d'extinction, le cadre des assistants paroissiaux dont les traitements peuvent être pris en charge par l'État fédéral.

³⁰ Les critères suivants ont en effet été appliqués : pour le culte catholique, le nombre d'habitants par « paroisse » reconnue, pour les autres cultes reconnus, le nombre de fidèles déclarés, et, pour la laïcité organisée, un cadre forfaitaire fixé en application de l'article 58 de la loi du 21 juin 2002 précitée (voir, notamment : L.-L. CHRISTANS, « Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives », *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, n° 1, p. 89 ; P. DE POOTER, *De rechtpositie van erkende erediensten en levenbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 145). La spécificité du critère retenu pour le culte catholique a été justifiée par la circonstance que les autres cultes reconnus ne sont pas répartis de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (Q. R., *Chambre*, 1968-1969, 21 janvier 1969, p. 308 (question n° 26 de M. Henckens) ; voir aussi : Q.R., *Chambre*, 1985-1986, 27 février 1986, p. 1.189 (question n° 75 de M. Eerdeken)).

³¹ Ou tout au plus que d'une simple publication par mention.

³² Notamment, la Défense nationale et les établissements pénitentiaires.

³³ Voir, à ce sujet : J.-FR. HUSSON, « Les montants affectés aux cultes et à la laïcité », in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., p. 63.

12. Comme cela a été récemment observé, il peut donc être conclu des observations qui précèdent que « [...] le système de financement des cultes et des communautés non confessionnelles est complexe. Il est le produit tant de la transaction constitutionnelle de 1831 que des réinterprétations qui en ont été faites par la suite, et du compromis qui s'est laborieusement construit en Belgique en matière de relations entre le politique et le religieux »³⁴.

III. EXAMEN DU TEXTE

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Conformité de la proposition à l'article 181 de la Constitution

13. Partant de l'hypothèse que « l'actuelle répartition des budgets alloués au financement des cultes », telle qu'elle est décrite ci-dessus de manière circonstanciée, « est injuste car elle n'est en rien le reflet de la véritable sociologie des opinions philosophiques dans la population »³⁵, la proposition de loi vise « à établir le lien le plus objectif possible entre la répartition des subsides et la représentation de chaque culte dans la population, voire la part de la population qui estime que la collectivité ne devrait pas intervenir financièrement »³⁶. Bien qu'il ne fasse pas de doute que les auteurs de la proposition poursuivent ainsi un objectif légitime³⁷, reste à savoir si le régime proposé peut se concilier avec l'article 181 de la Constitution.

³⁴ J.-PH. SCHREIBER, « Introduction », in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., p. 8.

³⁵ Développements de la proposition, p. 3.

³⁶ Développements de la proposition, p. 4.

³⁷ Une telle législation permettrait d'assurer une certaine transparence par rapport au régime actuellement appliqué et, par conséquent, favoriserait la sécurité juridique. La possibilité de recourir à un système de « financement par enveloppes », sur la base d'un sondage anonyme périodique de grande envergure, a déjà été évoquée dans les recommandations du rapport de la « Commission des sages » (créée par l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'portant création d'une Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus') (« Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque », 2005-2006, pp. 94, 112 et 143), suggestion à laquelle le groupe de travail instauré par l'arrêté royal du 13 mai 2009 'portant création d'un groupe de travail chargé de la réforme de la législation sur les cultes et sur les organisations philosophiques non confessionnelles' a également déclaré adhérer (rapport, octobre 2010, pp. 53, 57 et 87). Sur la question du choix des indicateurs les plus pertinents et sur la part de chaque culte ou de chaque communauté philosophique non confessionnelle reconnu en fonction de l'indicateur retenu, voir, notamment : J.-F. HUSSON, « Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques », C.H. du CRISP, n^{os} 1703-1704, pp. 84 et 87 ; M. SNOECK, « Examen critique du rapport de la Commission des Sages », in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., p. 194 ; R. TORFS, « Relationship between the State and Religious Groups », in J.-F. Flauss (éd.), *La protection internationale de la liberté religieuse*, Bruxelles-Strasbourg, Bruylant-Institut international des droits de l'homme René Cassin, 2002, p. 85 ; rapport précité du groupe de travail, 2010, op. cit., p. 87.

14. Il faut déduire de l'article 181 de la Constitution, que le législateur budgétaire fédéral ne peut pas fixer d'une manière discrétionnaire les sommes qui doivent être portées au budget. Cet article impose en effet au législateur budgétaire de porter annuellement au budget les sommes qui sont « nécessaires » aux « traitements et pensions des ministres des cultes » (§1^{er}), d'une part, et aux « « traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » (§ 2), d'autre part. Les auteurs de la proposition ne semblent pas vouloir remettre ceci en cause, dès lors que l'article 2 de la proposition fait expressément référence aux « sommes portées annuellement au budget de l'État fédéral en vertu de l'article 181 de la Constitution ». Les auteurs de la proposition expriment ainsi – au moins implicitement – ne pas vouloir modifier le système visant à déterminer l'importance des montants portés au budget, mais vouloir seulement établir des règles pour répartir ces moyens budgétaires.

15. Comme il a été exposé ci-dessus de manière circonstanciée, le calcul des sommes visées à l'article 181 de la Constitution se fait actuellement, en tout cas en ce qui concerne les cultes reconnus, sur la base de critères divers, qui manquent certes d'objectivité et de transparence, mais qui visent à satisfaire les besoins de chaque culte reconnu, tels que ces besoins sont déterminés dans le cadre de la reconnaissance. Étant donné que le montant revenant à chaque culte correspond aux traitements du cadre que chaque culte se voit attribué lors de sa reconnaissance, on peut en principe considérer que le système actuel de prise en charge par l'État des traitements des ministres du culte est conforme à l'article 181 de la Constitution. Il en est de même en ce qui concerne les délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, dès lors que le montant qui est porté au budget pour ces organisations en vertu de l'article 181, § 2, de la Constitution, correspond aux traitements du cadre que le Roi fixe en exécution de la loi du 21 juin 2002 précitée (articles 58 et 70).

16. En faisant référence aux « sommes portées annuellement au budget de l'État fédéral en vertu de l'article 181 de la Constitution », les auteurs de la proposition n'ont manifestement pas l'intention de remettre en cause le système actuel gouvernant la détermination de ces sommes. Si telle est bien la portée de la proposition de loi, on ne peut pas exclure que, ce système restant inchangé, elle puisse en fin de compte, après application de la clé de répartition visée dans la proposition de loi, avoir pour effet que ne soient plus admissibles au financement par l'État les traitements de certains « ministres des cultes » et « délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle », qui ont effectivement été pris en considération pour l'établissement du cadre et subséquemment pour la fixation des sommes inscrites au budget. Une telle conséquence ne se concilierait pas avec l'article 181 de la Constitution, car dans ce cas les traitements des ministres et délégués précités ne seraient pas totalement à la charge de l'État. Dans une telle hypothèse, la seule solution qui se situerait

dans la ligne de l'objectif poursuivi par la proposition à l'examen et qui permettrait d'éviter une éventuelle violation de l'article 181 de la Constitution, à la suite d'une nouvelle répartition des sommes portées annuellement au budget de l'État fédéral afin de prendre en compte les résultats d'une enquête quinquennale telle que prévue par l'article 3, serait de réduire tant le cadre théorique que le taux d'occupation effectif prévu pour ledit culte reconnu. Ceci impliquerait, donc, une modification du système actuel de prise en charge par l'État fédéral des traitements des ministres des cultes et des délégués.

17. Il semble par conséquent qu'il ne suffise pas d'intervenir sur la *répartition* des « sommes portées annuellement au budget de l'État fédéral en vertu de l'article 181 de la Constitution », qui correspondent actuellement aux sommes qui sont « nécessaires » pour payer les traitements que cet article met à la charge de l'État, sans donc toucher au mécanisme primaire en vertu duquel ces sommes sont déterminées, pour permettre aux auteurs de la proposition de loi d'atteindre leur but : une répartition objective dans le respect de la Constitution, dès lors qu'il faut admettre qu'une telle « redistribution » peut conduire à des conséquences qui ne se concilient pas avec l'article 181 de la Constitution.

18. Le Conseil d'État, section de législation, souhaite en outre rappeler ce qu'il a déjà observé à ce sujet dans le passé :

« Par ailleurs, l'article 181 de la Constitution met à la charge de l'État les traitements et pensions des ministres du culte et des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Dans ce cadre, l'État dispose d'une certaine marge d'appréciation : l'article 181 ne s'applique qu'aux cultes et organisations reconnues et le financement public n'est pas sans limite, notamment quant aux montants des traitements et au nombre de personnes qui en bénéficient »³⁸.

La section de législation s'est ainsi rallié à la thèse selon laquelle il faut admettre que « tous les ministres ne peuvent pas prétendre à une rémunération, mais seulement ceux qui sont utiles et nécessaires pour les besoins religieux de la population » (*trad.*)³⁹. La révision éventuelle des modalités selon lesquelles les sommes à porter au budget en vertu de l'article 181 de la Constitution sont fixées et réparties peut bien entendu prendre cet élément en considération.

³⁸ Avis précité 44.351/2 donné le 21 avril 2008.

³⁹ F. AMEZ, *op.cit.*, p. 531 ; P. DE POOTER, *op. cit.*, p. 145.

2. La reconnaissance des cultes et des organisations qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle

19. L'article 2 de la proposition de loi fait référence aux « cultes et mouvements philosophiques reconnus par le ministre de la Justice ». À cet égard, il convient d'observer que, conformément à l'article 181, § 2, de la Constitution, les organisations qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont reconnues par le législateur (voir la loi du 21 juin 2002 précitée) et que par conséquent, en ce qui concerne ces organisations on ne peut pas faire référence à la reconnaissance de ces organisations par le ministre de la Justice. En ce qui concerne les cultes, il est vrai que l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution ne fait pas référence aux cultes « reconnus », mais la doctrine et la jurisprudence admettent cependant, comme il a déjà été observé ci-dessus (n° 3) que l'article 181, § 1^{er}, ne vise que les cultes « reconnus ».

20. Encore que la reconnaissance officielle de chacun des cultes reconnus à ce jour ait été implicitement opérée sur la base d'une loi ⁴⁰, en l'absence de réglementation générale par la voie législative, le législateur, en pratique, reconnaît actuellement les cultes sur la base de critères appliqués par le ministre de la Justice ⁴¹. C'est probablement à cette pratique que fait référence l'article 2 de la proposition de loi. La question se pose cependant de savoir si la reconnaissance des cultes visés à l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution ne relève pas plutôt dans tous ses aspects de la compétence du législateur et si, par conséquent il ne lui appartient pas d'en fixer lui-même les critères.

Dès lors cependant que les auteurs de la proposition s'appuient sur le système de reconnaissance actuel et que la proposition n'envisage donc nullement de modifier ce système, cet aspect n'est pour l'heure pas examiné de manière plus approfondie.

⁴⁰ Voir à ce sujet, note de bas de page 6.

⁴¹ En réponse à des questions parlementaires, le ministre de la Justice a précisé que selon la pratique actuelle, un culte peut être reconnu s'il est satisfait à cinq conditions. Le culte doit a) être structuré ; b) regrouper suffisamment d'adeptes, « plusieurs dizaines de milliers » ; c) être établi dans le pays depuis suffisamment longtemps « plusieurs décennies » ; d) représenter un intérêt social ; e) ne développer aucune activité qui pourrait aller à l'encontre de l'ordre social (Question n° 631 de M. A. Borginon, Q.R., Chambre, 1996-1997; p. 12843 ; Question n° 130 de M. S. Bex, Q.R., Chambre, 2003-2004, p. 2843; voir aussi: C.E., n° 45.652, 12 janvier 1994, Ibrahim ; Y. THIELS et I. WOUTERS, « Le régime des cultes en Belgique et au Portugal : de l'approche sécuritaire à l'approche égalitaire. Pistes de réflexion pour une modification législative », *R.B.D.C.*, 2008, pp. 373-374 ; K. MARTENS et F. JUDO (éds.), *Handboek Erediensten*, Gent, Larcier, 2011, pp. 31 et 58 et s.). Par contre, comme exposé ci-avant (note de bas de page 14), certaines régions ont expressément déterminé des critères de reconnaissance des communautés « locales » relevant de cultes reconnus par le législateur fédéral.

B. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

L'article 181 de la Constitution ne porte pas sur le financement général des « cultes » et de la « laïcité » mais sur celui des traitements et des pensions des « ministres des cultes » reconnus (article 181, § 1^{er}) et des « délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » (article 181, § 2), le paragraphe 2 de cette disposition ne portant en outre pas nécessairement sur les organisations relevant de « la laïcité ».

L'intitulé de la proposition de loi doit être revu, en tenant compte également du fait que la proposition ne porte que sur le traitement des ministres des cultes et des délégués et non sur leur pension ⁴².

Article 2

1. Pour les raisons exposées sous les observations générales (n° 20), il convient d'omettre les mots « par le ministre de la justice ».
2. La version néerlandaise de l'article doit également être complétée pour prévoir, comme dans la version française, l'exception des pensions.
3. L'article 2 à l'examen envisage la répartition du budget entre les cultes et les « mouvements philosophiques », à charge, semble-t-il, pour ces derniers, d'assurer une sous-répartition parmi leurs « ministres » ou « délégués ».

Comme exposé ci-avant ⁴³, le système actuel se fonde cependant sur le lien direct entre, d'une part, l'État et, d'autre part, les ministres des cultes et les délégués individuellement.

La proposition de loi devrait donc être amendée afin de l'articuler avec les règles actuelles d'application de l'article 181 de la Constitution, ces dernières pouvant, le cas échéant, être également amendées, mais dans le respect des exigences posées par cette dernière disposition.

⁴² Voir l'observation n° 2 formulée sur l'article 2.

⁴³ Voir la note de bas de page n° 23.

Article 3

1. L'enquête prévue par cet article doit permettre à tous les « citoyens majeurs résidant sur le territoire du Royaume [de déclarer] leur choix pour un culte ou un mouvement philosophique reconnu ou [de déclarer ne] se reconnaître dans aucune des propositions formulées ».

Les développements de la proposition précisent ce qui suit en ce qui concerne l'objectif poursuivi :

« [...] l'actuelle répartition des budgets alloués au financement des cultes est injuste car elle n'est en rien le reflet de la véritable sociologie des opinions philosophiques dans la population.

[...]

La présente proposition de loi s'attache à réformer le système de financement des cultes et vise à établir le lien le plus objectif possible entre la répartition des subsides et la représentation de chaque culte dans la population, voire la part de la population qui estime que la collectivité ne devrait pas intervenir financièrement.

[...]

Il paraît logique et équitable que ces moyens budgétaires soient répartis entre les différents mouvements bénéficiaires en fonction de leur présence dans la population belge ».

Sous réserve de ce qui a été exposé dans les observations générales (n^{os} 13 et s.) quant à la nécessité pour les auteurs de la proposition de loi de s'assurer que le mécanisme mis en place ne risque pas de conduire à une violation de l'article 181 de la Constitution, le choix du nouveau critère de financement des cultes ou des mouvements philosophiques reconnus, à savoir la présence qu'occupe chacun de ceux-ci dans la population belge, relève de l'appréciation du législateur et apparaît, en soi, comme un critère objectif ⁴⁴. Même si l'existence d'une telle justification dans les travaux préparatoires d'une norme législative n'est pas, en soi, requise par la Cour constitutionnelle ⁴⁵, il ne serait toutefois pas inutile que la pertinence et la proportionnalité du critère ainsi retenu par rapport à l'objectif poursuivi soient mieux mises en évidence lors des travaux préparatoires. Il conviendrait également de mieux encadrer dans la loi l'habilitation conférée au Roi d'organiser l'enquête prévue à cet égard, en indiquant plus clairement dans la loi l'objectif poursuivi par l'enquête, l'objet précis de celle-ci et les éléments de son contenu destinés à éviter toute ingérence dans

⁴⁴ Sur ces questions, cons., dans un contexte différent de celui de la Belgique, Cour eur. D.H., 17 février 2011, *Wasmuth c. Allemagne*.

⁴⁵ C.C., n° 160/2010 du 22 décembre 2010, B.10.

le droit à la protection de la vie privée et des convictions des personnes appelées à participer à cette enquête ⁴⁶.

2. La question se pose en outre de savoir quelle est la portée que les auteurs de la proposition de loi entendent conférer aux notions de « citoyens » et de « résidant sur le territoire du Royaume ».

L'enquête envisagée par l'article 3 de la proposition de loi étant réservée aux « citoyens », selon le texte de cette disposition et des passages des développements, la question se pose notamment de savoir si, compte tenu de la fonction des ministres des cultes et des délégués des organisations non confessionnelles, l'enquête ne devrait pas être élargie à la population étrangère résidant en Belgique, à déterminer en fonction de critères objectifs. La notion de citoyenneté manque, en outre, de netteté, vu la notion de citoyenneté européenne, l'accès des ressortissants européens aux élections du Parlement européen et, plus largement, l'ouverture de l'électorat et de l'éligibilité à une grande partie de la population étrangère aux élections communales.

Ici aussi, l'article 3 de la proposition devrait être amendé afin de mieux circonscrire le champ d'application *ratione personae* de l'enquête quinquennale.

3. L'article 3 de la proposition de loi se limite à habiliter le Roi à organiser l'enquête quinquennale selon « la forme » qu'il détermine.

Selon les développements de la proposition de loi à l'examen,

« L'indispensable garantie de la protection de la vie privée et de la stricte confidentialité des choix philosophiques des citoyens ne représente aucunement un obstacle à cette proposition. Ainsi il serait parfaitement praticable d'adresser périodiquement à chaque citoyen majeur un formulaire officiel anonyme où le choix

⁴⁶ Dans l'avis 34.547/AG donné le 11 février 2003 sur un projet d'arrêté royal « portant création d'une Commission *ad hoc* en ce qui concerne les avis négatifs relatifs aux candidats à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique », l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a rappelé ce qui suit : « Quant à la nécessité de respecter en outre l'article 22 de la Constitution, qui réserve au législateur les cas et les conditions dans lesquels des restrictions peuvent être apportées au droit au respect de la vie privée (voir le n° 9), il y a lieu d'observer que cette disposition ne requiert pas que l'ensemble des éléments de la réglementation envisagée figurent dans la loi ; même dans les matières réservées à la loi par l'article 22 de la Constitution, des habilitations au pouvoir exécutif sont admissibles, pour autant que ce soit le législateur lui-même qui fixe les principes et les éléments essentiels des règles contenant les restrictions au droit au respect de la vie privée et pour autant que les attributions de pouvoirs au Roi ne portent que sur la mise en œuvre de la loi ».

entre l'un des cultes reconnus ou la laïcité organisée serait à cocher. Ce formulaire serait à renvoyer au SPF Justice sous enveloppe pré-adressée et pré-timbree »⁴⁷⁻⁴⁸.

Cette précision n'apparaît toutefois nullement dans le dispositif même de la proposition de loi à l'examen, de sorte qu'il n'est pas garanti que les données recueillies seront réellement anonymes.

La proposition de loi doit, en conséquence, être complétée afin de prévoir le principe même de cet anonymat et de fixer les éléments essentiels de l'enquête devant être organisée par le Roi et ce, en vue de garantir cet anonymat.

4. L'article 3 à l'examen permet aux personnes lors de l'enquête quinquennale de déclarer qu'elles [ne] se reconnaissent dans aucune des propositions formulées. Dans les développements, il est précisé à ce sujet que la proposition

« [...] vise à établir le lien le plus objectif possible entre la répartition des subsides et la représentation de chaque culte dans la population, voire la part de la population qui estime que la collectivité ne devrait pas intervenir financièrement »⁴⁹.

Le texte à l'examen reste toutefois en défaut de préciser de quelle manière il sera tenu compte de cette partie de la population.

Article 4

1. L'article 4 précise que les coefficients sont « sanctionnés » par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

La sanction royale étant un acte posé par le Roi en tant que branche du pouvoir législatif, il y a lieu de prévoir que ces coefficients sont « déterminés » par le Roi.

2. Outre ce qui a été observé dans les observations générales quant à la compatibilité du régime envisagé par la proposition à l'examen avec l'article 181 de la Constitution (n^{os} 13 et s.), la section de législation n'aperçoit pas comment il serait compatible avec cet article de revoir, à la suite des résultats d'une enquête quinquennale, les montants

⁴⁷ Développements de la proposition de loi, p. 5.

⁴⁸ Sur le fait que le choix « à cocher » ne concernerait que l'un des cultes reconnus ou la « laïcité organisée » et qu'il ne serait ainsi pas tenu compte de la possibilité de ne pas effectuer ce choix, ainsi que le prévoit pourtant l'article 3 de la proposition de loi, voir l'observation n° 4 ci-après.

⁴⁹ Développements de la proposition de loi, p. 4.

attribués à chaque culte ou à chaque mouvement non confessionnel reconnu, sans mettre en place concomitamment un système transitoire de nature à permettre de continuer à prendre en charge les traitements des ministres des cultes et des délégués des organisations non-confessionnelles qui l'étaient jusqu'alors sur la base des coefficients obtenus lors d'une précédente enquête quinquennale.

La même question est par ailleurs susceptible de se poser lors de la prise en considération des résultats de la première enquête quinquennale réalisée à la suite de l'entrée en vigueur de la loi.

La proposition de loi à l'examen doit donc être amendée afin de prévoir la mise en place d'un mécanisme de lissage de l'application des nouvelles clés de financement, permettant, en tout état de cause, d'assurer le respect de l'article 181 de la Constitution.

Article 5

La section de législation n'aperçoit pas comment il serait possible de faire entrer en vigueur l'article 2 proposé à partir de l'année budgétaire 2011. En effet, la répartition du budget consacré à la prise en charge des traitements des ministres des cultes et des délégués, en fonction de l'importance relative des cultes et des mouvements reconnus, sera fonction des résultats de l'enquête prévue par l'article 3 de la proposition à l'examen. Or, cette enquête ne pourra pas être organisée avant l'entrée en vigueur de cet article et elle nécessitera de toute façon un certain délai avant qu'elle ne puisse être réalisée et que les résultats n'en soient connus.

Le principe de l'annualité budgétaire s'oppose, en tout état de cause, à ce que les résultats d'une enquête réalisée, très probablement, en 2012 puissent être utilisés pour fixer des montants relatifs à une année budgétaire antérieure.

La proposition à l'examen formant un tout, l'on n'aperçoit enfin pas la raison pour laquelle seul l'article 2 est visé dans cette disposition.

L'article 5 à l'examen doit, en conséquence, être fondamentalement revu.

I. STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

1. Het om advies voorgelegde voorstel van wet strekt ertoe een nieuw criterium in te voeren voor de verdeling van de krachtens artikel 181 van de Grondwet jaarlijks op de begroting van de federale Staat uitgetrokken bedragen voor de betaling van de wedden ¹ van de bedienaren van de erkende erediensten en van de afgevaardigden van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties ². Dat criterium houdt in dat rekening wordt gehouden met de relatieve omvang van de erkende erediensten en levensbeschouwelijke organisaties (artikel 2 van het wetsvoorstel).

Teneinde die relatieve omvang te meten, dient door de Koning om de vijf jaar onder de bevolking een onderzoek te worden georganiseerd, waarvan Hij de vorm bepaalt en waarbij alle meerderjarige burgers die op het grondgebied van het Rijk verblijven, hun keuze voor een erkende eredienst of levensbeschouwelijke organisatie uitspreken of verklaren zich in geen enkel van de geformuleerde voorstellen terug te vinden (artikel 3 van het voorstel).

Artikel 4 van het voorstel bepaalt dat uit de uitslagen van het op grond van artikel 3 georganiseerde onderzoek de relatieve omvang wordt afgeleid van ieder van de erkende erediensten en levensbeschouwelijke organisaties, waarbij aan elke eredienst of organisatie een coëfficiënt wordt toegewezen waarvan de som gelijk is aan één. Die coëfficiënten worden bekrachtigd door de Koning bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De krachtens artikel 181 van de Grondwet op de begroting uitgetrokken bedragen voor de betaling van de wedden worden aan de erkende erediensten en levensbeschouwelijke organisaties toegewezen op basis van die coëfficiënten (artikel 2 van het voorstel).

Artikel 5 van het voorstel bepaalt dat artikel 2 van kracht wordt met ingang van het begrotingsjaar 2011.

¹ In de Franse versie van artikel 2 van het wetsvoorstel wordt een uitzondering gemaakt voor de pensioenen. Die uitzondering staat niet in de Nederlandse versie van artikel 2. In de toelichting bij het voorstel staat nochtans duidelijk, zowel in de Nederlandse als in de Franse versie, dat het de bedoeling is "uitdrukkelijk uit (te sluiten) dat de verdeelsleutel [waarvan sprake in het voorstel] wordt gehanteerd voor de budgettaire middelen die aan de betaling van de pensioenen worden besteed" (toelichting, 5, *in fine*).

² Eenzelfde wetsvoorstel als datgene dat thans voorligt, was reeds op 26 februari 2003 ingediend bij de Kamer (*Parl.St.* Kamer 2002-2003, nr. 50-2335/1). Dat voorstel haakte op zijn beurt reeds in op een eerste wetsvoorstel dat op 18 april 2001 ingediend was, dit keer bij de Senaat (*Parl.St.* Senaat 2001, nr. 2-720/1). Die wetsvoorstellen zijn vervallen als gevolg van de ontbinding van de kamers in april 2003.

2. Het hoofddoel van het voorstel wordt als volgt samengevat in de toelichting:

"Het lijkt logisch en billijk dat die budgettaire middelen [namelijk de middelen die met toepassing van artikel 181 van de Grondwet uitgetrokken worden op de Rijksbegroting voor de wedden van de personen die daarin worden genoemd] tussen de verschillende stromingen die ze genieten, worden omgeslagen met inachtneming van hun aanwezigheid onder de Belgische bevolking"³.

Volgens diezelfde toelichting wordt geen andere doelstelling nagestreefd, ook al is het dispositief, zoals verder zal worden opgemerkt, op sommige punten zo gesteld dat het problemen doet rijzen ten aanzien van de wijze waarop artikel 181 van de Grondwet thans ten uitvoer wordt gelegd.

Uit de toelichting bij het wetsvoorstel valt af te leiden dat dit:

- het principe van de financiering van de wedden en pensioenen van de bedienaren van de erediensten en van de "afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing" niet ter discussie stelt;
- noch die financiering wil uitbreiden tot niet-erkende bedienaren van een eredienst of tot afgevaardigden van niet-confessionele organisaties die niet wettelijk erkend zijn en die morele diensten zouden verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing;
- noch ertoe strekt de regeling voor de erkenning van erediensten en de voornoemde organisaties te wijzigen;
- noch afbreuk wil doen aan het feit dat "de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de strikte vertrouwelijkheid van de levensbeschouwelijke keuzes van de burgers absoluut moeten worden gewaarborgd".⁴

Meer in het algemeen worden met het voorstel de andere aspecten van de regeling van tenuitvoerlegging van artikel 181 van de Grondwet, zoals die thans geldt, niet gewijzigd.

³ Toelichting, 4. Datzelfde principe, dat volgens de stellers van het voorstel de kerngedachte vormt, komt ook voor in andere passages van de toelichting.

⁴ Toelichting, 5.

II. SITUERING VAN DE REGELING TEN OPZICHTE VAN HET
HUIDIGE JURIDISCHE KADER: DE HUIDIGE BEREKENING EN VERDELING VAN
DE BEDRAGEN BEDOELD IN ARTIKEL 181 VAN DE GRONDWET

3. Artikel 181 van de Grondwet bepaalt het volgende:

"§1. De wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken.

§ 2. De wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken".

Ook al staat zulks niet uitdrukkelijk in artikel 181, § 1, van de Grondwet, algemeen wordt aangenomen, zowel door de rechtsleer als door de rechtspraak, dat deze bepaling enkel slaat op de "erkende"^{5 6} erediensten. Artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd bij artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001, verwijst overigens uitdrukkelijk naar dat begrip.

⁵ Zie in die zin onder meer advies 36.134/3 van de afdeling Wetgeving, op 13 januari 2004 verstrekt over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest dat het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten is geworden (*Parl.St.* Vl. Parl. 2003-2004, nr. 2100/1, 136) en advies 7.739/1, op 20 december 1961 verstrekt over een voorontwerp van wet dat de wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen is geworden (*Parl.St.* Kamer 1961-1962, nr. 296/1, 2 e.v.). Zie ook F. Amez, "Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes", *J.T.*, 2002, 529. Zie voor een recente studie over de achtergronden van de verschillende regels volgens welke het huidige financieringssysteem precies werkt en hoe ze verantwoord worden, C. SÄGESSER en J.-PH. SCHREIBER (ed.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010.

⁶ Die erkenning vloeit impliciet voort uit de wet. Zie voor de katholieke eredienst meer bepaald de wet van 18 germinal jaar X (8 april 1802) betreffende de inrichting van de erediensten; zie voor de protestantse eredienst het decreet van 5 mei 1806 betreffende de huisvesting van de bedienaren van de protestantse erediensten en het onderhoud van de tempels; zie voor de israëlitische eredienst het decreet van 17 maart 1808 houdende administratieve regeling van de israëlitische eredienst; zie voor de anglicaanse eredienst de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de erediensten (deze wet heeft eigenlijk uitdrukkelijk de erkenning van de vier bovengenoemde erediensten vastgelegd); zie voor de islamitische eredienst de wet van 19 juli 1974 tot erkenning van de besturen belast met het beheer van de temporalien van de islamitische eredienst; zie voor de orthodoxe eredienst de wet van 17 april 1985 tot erkenning van de besturen belast met beheer van de temporalien van de orthodoxe eredienst (deze laatste twee wetten hebben de voornoemde wet van 4 maart 1870 gewijzigd).

4. Bij artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten vanaf 1 januari 2002, de datum van inwerkingtreding van artikel 4 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, bevoegd gemaakt voor "de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliteiten van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten" ⁷.

In het Duitse taalgebied heeft het Waals Gewest die bevoegdheid overgeheveld naar de Duitstalige Gemeenschap" ⁸.

Daaruit volgt dat, wat de tenlasteneming van de begroting van de erkende erediensten betreft, de federale overheid sedertdien niet langer bevoegd is voor de temporaliteiten van de erediensten, dat wil zeggen voor de administratieve, budgettaire en boekhoudkundige organisatie van de besturen die daartoe zijn aangewezen, maar het is nog altijd haar taak de erediensten te erkennen en om overeenkomstig artikel 181, § 1, van de Grondwet, de wedden en pensioenen van de bedienaren van de erkende erediensten ten laste te nemen. Het staat tevens aan de federale overheid de "organen-hoofden van eredienst" te erkennen en in voorkomend geval te subsidiëren ⁹.

⁷ De wet van 4 maart 1870 op de temporaliteiten van de erediensten valt bijgevolg sedert 1 januari 2002 grotendeels onder de bevoegdheid van de gewesten (C. SÄGESSER, *Le temporel des cultes depuis sa régionalisation*, C.H. du CRISP, nr. 1968, 2007).

⁸ Decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen, artikel 1, 1°, en decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake ondergeschikte besturen, artikel 1, 1°.

⁹ De erkenning van een eredienst brengt in principe immers de erkenning door de Koning met zich van het representatieve orgaan daarvan, "orgaan-hoofd van eredienst" genaamd, dat de bedienaren van de erediensten zal aanwerven of benoemen. De Staat heeft ter zake, krachtens artikel 21 van de Grondwet geen controlerecht (C. SÄGESSER, "Le régime des cultes en Belgique : origine et évolution" in C. SÄGESSER en J.-PH. SCHREIBER (ed.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., 19).

5. Overeenkomstig artikel 181, § 2, van de Grondwet vallen de wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing¹⁰ ook ten laste van de federale Staat¹¹.

Naar het voorbeeld van wat bepaald is voor de erkende erediensten, valt de subsidiëring van de organisaties die die afgevaardigden aanwijzen ook onder de bevoegdheid van de federale overheid.

In tegenstelling echter deze keer tot wat bepaald is voor de erkende erediensten, vallen de regels betreffende de administratieve, budgettaire en boekhoudkundige organisatie van de voornoemde organisaties nog altijd onder de bevoegdheid van de federale overheid.

6. Wat betreft de kwestie van het aantal en de hoedanigheid van de bedienaren van de erediensten en de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties wier wedde ten laste genomen moet worden door de federale begroting, is het volgende opgemerkt:

"Pour le culte catholique, il fut admis que l'on reconnaît une paroisse pour 600 habitants, et que l'on y affecterait au moins un ministre du culte. En 2008, pour environ 4.100 paroisses reconnues, il y avait un cadre prévu de 6.938 ministres du culte catholique. Cependant, l'Église catholique éprouvant de graves difficultés de recrutement, il n'y avait au 1^{er} janvier 2009, que 2.776 ministres en fonction. Pour les autres cultes, le nombre de postes financés est défini dans un cadre fixé par arrêté royal [...]. Au 1^{er} janvier 2009, il y avait 123 postes occupés et financés pour le culte protestant, 48 pour le culte orthodoxe, 33 pour le culte israélite, 12 pour le culte anglican, 4 pour le culte islamique et 290 pour la laïcité organisée [...]. Le nombre de postes financés est lié au nombre de communautés locales (paroisses et autres) reconnues, ce qui ne posait guère de problèmes tant que l'ensemble des compétences étaient réunies au sein du SPF Justice [...]. La régionalisation partielle de la matière a

¹⁰ Zie de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen. Luidens artikel 2 van die wet wordt de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België de Centrale Vrijzinnige Raad genoemd. Zie met betrekking tot het afstappen van het idee om de "georganiseerde" vrijzinnigheid te erkennen door een wijziging van de voornoemde wet van 4 maart 1870 en een chronologisch overzicht van de totstandkoming van artikel 181, § 2, van de Grondwet, inzonderheid C. SÄGESSER, "La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée", *op. cit.*, 163.

¹¹ Artikel 181, § 2, van de Grondwet vormt niet alleen de rechtsgrond voor de financiering van de Centrale vrijzinnige raad; op basis van datzelfde artikel heeft ook de Boeddhistische Unie van België een jaarlijkse subsidie gevraagd en gekregen (zie artikel 139 van de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (I), en het koninklijk besluit van 20 november 2008 houdende regeling inzake de subsidiëring van de vereniging zonder winstoogmerk "Boeddhistische Unie van België" – "Union bouddhique belge"). De begrotingen van 2008, 2009 en 2010 bevatten elk de bevestiging dat aan de vzw "Boeddhistische Unie van België"-"Union bouddhique belge" een toelage wordt toegekend, als volgt vermeld: "Toelage aan de VZW Boeddhistische Unie van België voor de erkenning van het boeddhisme".

complexifié la situation. Le montant des traitements est fixé par la loi du 2 août 1974, qui a été plusieurs fois modifiée"¹².

7. Die wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten, van de bedienaars van de erediensten en van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad stelt immers de weddeschalen vast van de bedienaren van de erediensten en van de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties, die verschillen naargelang van elke eredienst of erkende niet-confessionele organisatie, alsook van de geïnstalleerde hiërarchie (van 13.409,11 euro tot 68.371,77 euro bruto jaarlijks niet-geïndexeerd).

8. Zoals artikel 181, § 1, van de Grondwet bepaalt, genieten de bedienaren van de erkende erediensten en de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties niet alleen een wedde, maar ook een kosteloos rustpensioen (zonder bijdragen), net zoals de rijksambtenaren¹³.

9. Zoals reeds uiteengezet werd, zijn de temporeliën van de erkende erediensten geregionaliseerd, met als gevolg dat de erkenning van de plaatselijke godsdienstige gemeenschappen, en dus in zekere zin het vaststellen van het aantal bedienaren per op plaatselijk niveau erkende eredienst, grotendeels onder de bevoegdheid van de gewesten valt¹⁴.

Teneinde met deze situatie rekening te houden en te vermijden dat het aantal bedienaren van de erkende erediensten, wier wedden en pensioenen voor rekening blijven van het federale niveau, op ongecontroleerde wijze zou evolueren, werd op 2 juli 2008 een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale overheid, de gewesten en de Duitstalige

¹² C. SÄGESSER, "La reconnaissance et le financement de la laïcité organisée", *op. cit.*, 20.

¹³ Zie de wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen en artikel 55 van de voornoemde wet van 21 juni 2002.

¹⁴ Voor het Vlaams Gewest, zie met name het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten en het besluit van de Vlaamse regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zie met name de ordonnanties van 19 februari 2004 tot wijziging van het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken, van 29 juni 2006 houdende diverse bepalingen betreffende de erkende erediensten en van 29 juni 2006 betreffende de inrichting en de werking van de islamitische eredienst, alsmede het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 februari 2007 met betrekking tot de erkenningsaanvragen voor de islamitische gemeenschappen en de machtiging tot oprichting van de islamitische comités. Voor het Waals Gewest, zie met name het besluit van de Waalse regering van 13 oktober 2005 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporeliën van de erkende islamitische gemeenschappen. Voor de Duitstalige Gemeenschap, zie met name het decreet van 19 mei 2008 betreffende de materiële organisatie en de werking van de erkende erediensten.

Gemeenschap¹⁵. Dit akkoord bepaalt met name dat de financiële lasten betreffende vergoedingen, wedden en pensioenen toegekend aan de bedienaren van de vastgestelde erediensten, vastgelegd worden in de federale begroting volgens een aantal plaatsen, door de federale overheid vastgesteld in overleg met de representatieve organen van de erediensten¹⁶, op advies van het betrokken gewest of, in voorkomend geval, van de betrokken gewesten of van de Duitstalige Gemeenschap¹⁷. Het aantal betaalde plaatsen van bedienaren der erediensten wordt dus, per slot van zaken, jaarlijks door de federale overheid vastgesteld, ten laatste op 15 december van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de begroting wordt opgemaakt. De federale overheid onderzoekt daartoe de aanvraag die uitgaat van het representatieve orgaan van de betrokken eredienst¹⁸. Evenzo wordt bepaald¹⁹ dat, om de federale overheid in staat te stellen haar begroting op te maken, elk gewest en de Duitstalige Gemeenschap haar in de loop van de maand januari van het jaar van opmaak van de begroting de lijst bezorgen met de verzoeken om oprichting van de gemeenschappen, aartsbisdommen en bisdommen.

De federale overheid kan aldus het aantal bezoldigde plaatsen van bedienaren der erediensten voorzien die zij dient te bekostigen. Het samenwerkingsakkoord bevestigt de mogelijkheid voor de federale overheid om eventueel de werking te subsidiëren van het representatieve orgaan van de eredienst die ze heeft erkend²⁰.

10. Voor wat betreft de vaststelling van het totale budget "Erediensten en Vrijzinnigheid", mag aangenomen worden dat, gelet op de huidige ingevoerde regeling, de budgettaire vooruitzichten voor de bedienaren der erediensten grotendeels steunen op een algemeen kader dat een aantal theoretische plaatsen telt, vastgesteld om rekening te kunnen houden met het aantal in de erkende plaatselijke gemeenschappen toegekende plaatsen. Dit theoretisch kader wordt echter jaarlijks aangepast volgens de reële bezettingsgraad van de plaatsen, zoals die elk jaar wordt megedeeld door de erkende erediensten, met dien verstande dat dit reële aantal in geen enkel geval het theoretisch kader kan overschrijden.

¹⁵ Samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 27 mei 2004 tussen de Federale Overheid, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de erkenning van de erediensten, de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten, de kerkfabrieken en de instellingen belast met het beheer van de temporaliteiten van de erkende erediensten. In werkelijkheid vervangt het samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 dat van 27 mei 2004.

¹⁶ Artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁷ Artikel 3, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁸ Artikel 3, § 2, eerste en tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

¹⁹ Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

²⁰ Artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord.

In verband met het aantal afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties waarvan de federale begroting de bezoldiging voor haar rekening neemt, steunt het huidige systeem, op basis van de artikelen 58 en 70 van de voornoemde wet van 21 juni 2002, op het kader vastgesteld bij het koninklijk besluit van 4 april 2003 houdende het organiek kader van de afgevaardigden die gehecht zijn aan het federaal secretariaat, aan de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen alsook aan de erkende centra morele dienstverlening en het koninklijk besluit van 4 april 2003 houdende de vaststelling van het kader *ad hoc* van de afgevaardigden die gehecht zijn aan het federaal secretariaat, aan de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen alsook aan de erkende centra morele dienstverlening.

Het wezenlijke bestanddeel voor de opmaak van de federale begroting blijft enerzijds het aantal werkelijk in functie zijnde bedienaren van de erkende erediensten zoals meegedeeld in de jaarlijkse aanvraag tot subsidiëring ingediend door elke eredienst, evenals het aantal daadwerkelijk beklede plaatsen van afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties in het bij koninklijk besluit vastgesteld organiek kader²¹. In beginsel kan dit aantal bedienaren van erkende erediensten het voor deze bedienaren vastgestelde theoretisch kader voor elke erkende eredienst niet overschrijden. Dit theoretisch kader is op zijn beurt afhankelijk van de toestand die uit het verleden stamt, namelijk de combinatie van de koninklijke besluiten die op 1 januari 2002 "plaatselijke gemeenschappen" hadden erkend en het aantal eraan verbonden bedienaren van de erediensten hadden vastgesteld²². Tevens hangt dit theoretisch kader af van de nieuwe "plaatselijke gemeenschappen" die sinds 1 januari 2002 erkend zijn of het in de toekomst zullen zijn ingevolge het systeem dat door het voornoemde samenwerkingsakkoord van 2 juli 2008 werd opgezet. De budgettaire middelen worden vervolgens elk jaar berekend, waarbij voor elk van de beklede plaatsen de wedde beschikbaar wordt gesteld die de voornoemde wet van 2 augustus 1974 haar toekent²³.

11. Er wordt verder op gewezen dat het begrip zelf "bedienaar van de eredienst" niet gedefinieerd is. Zoals Fr. Amez betoogt, gaat het om "un concept de droit étatique

²¹ Zie hieromtrent de voornoemde koninklijke besluiten van 4 april 2003. Het theoretisch kader van de "plaatselijke" afgevaardigden van deze gemeenschappen hangt in dezen dus niet rechtstreeks af van de koninklijke besluiten houdende de erkenning van plaatselijke niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen, maar wordt geregeld door een op zichzelf staand besluit.

²² Bij wijze van voorbeeld, wat het Vlaams Gewest betreft: alhoewel het voornoemde besluit van de Vlaamse regering van 30 september 2005 de criteria heeft vastgesteld voor de erkenning van de nieuwe plaatselijke gemeenschappen, heeft het voornoemde decreet van 7 mei 2004 uitdrukkelijk bepaald (artikel 273) dat de verworven erkenningen verworven blijven.

²³ In de praktijk deelt elke erkende eredienst aan de dienst "Bestuur erediensten" van de FOD Justitie de lijst mee van de erkende bedienaren, evenals de noodzakelijke inlichtingen over elk van hen. Nadat deze gegevens door deze dienst zijn gecontroleerd, worden ze vervolgens bezorgd aan de dienst Vaste uitgaven van de FOD Financiën, die wedde verschuldigd aan elke betrokken bedienaar van de eredienst of aan elke betrokken afgevaardigde rechtstreeks aan hen uitbetaalt.

indépendant des définitions qui pourraient en exister dans les règles internes des cultes" ²⁴. Ingevolge artikel 19 van de Grondwet is iedere eredienst, erkend of niet, vrij om wat hem betreft te bepalen wat onder deze uitdrukking dient te worden verstaan, om nieuwe bedienaren van de eredienst aan te wijzen en om nieuwe "plaatselijke" gemeenschappen op te richten. Desalniettemin wordt, zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt ²⁵, van oudsher de volgende uitlegging gegeven aan artikel 181 van de Grondwet:

"le Congrès national n'a voulu salarier que le nombre de ministres réclamé par les besoins religieux de la population et c'est la législature qu'il a fait juge de ces besoins puisque c'est elle qu'il a chargée de porter annuellement au budget les sommes nécessaires pour y faire face (Beltjens, *op. cit.*, art. 117, 641, nr. 12; Tielemans, *Répertoire*, V° Clergé, T.V., 72)".

Uit de gezamenlijke lezing van de artikelen 19 en 181 van de Grondwet blijkt eveneens dat de Kerk met name te allen tijde het recht heeft nieuwe bisschoppen te benoemen en nieuwe bisdommen op te richten zonder dat zij de instemming van het burgerlijk gezag behoeft te vragen of te verkrijgen, maar dat de beslissingen welke zij op dat gebied geheel vrij mag nemen, eerst burgerlijke rechtsgevolgen krijgen als de Staat, door een hem eigen beslissing, er grondwettelijke en wettelijke gevolgen aan heeft verbonden ^{26 27}. Aldus werden, wat de katholieke eredienst betreft, de permanent diakens *de facto* erkend als bedienaren van de katholieke eredienst²⁸; in verband met dezelfde eredienst echter heeft de erkenning van bepaalde parochieassistenten als bedienaren van de eredienst ten slotte aanleiding gegeven tot een optreden van de wetgever ²⁹.

²⁴ Fr. AMEZ, *op. cit.*, 530.

²⁵ Zie voornoemd advies 7.739/1, *op. cit.*, 2-3. Zie eveneens advies 44.351/2, op 21 april 2008 verstrekt over een voorontwerp van wet dat is geworden de wet van 24 juli 2008 houdende diverse bepalingen (I) (*Parl. St. Kamer* 2007-2008, nr. 1200/1, 300), alsmede de geciteerde verwijzingen.

²⁶ Fr. AMEZ, *op. cit.*, 530.

²⁷ In het voornoemde advies nr. 7.739/1 wordt verder nog het volgende opgemerkt: "Het wil de Raad van State dan ook voorkomen, dat de Regering haar bedoeling beter tot uitdrukking zou brengen als zij enerzijds de Wetgevende Kamers een ontwerp van wet voorlegde ter aanpassing van de burgerlijke wetgeving betreffende de diocesane rechtsgebieden, en anderzijds op de begroting de bedragen deed uittrekken, die nodig zijn om de Bisschop van Antwerpen en de overige kerkelijke hoogwaardigheidsbekleders te bezoldigen", *op. cit.*, 3.

²⁸ *Vr. en Antw. Kamer*, 1989-1990, 12 juni 1990, 9319 (Vraag nr. 451 van de heer NEVEN); *Vr. en Antw. Senaat*, 1990-1991, 4 december 1990, 351 (Vraag nr. 10 van de heer FLAGOTHIER).

²⁹ Zie de programmawet van 27 december 2004 (artikel 293) en de programmawet van 11 juli 2005 (artikel 60), die voorts, via een uitdoofregeling, het kader hebben vastgesteld van de parochieassistenten, van wie de federale overheid de wedden ten laste kan nemen.

Dit kan verklaren hoe, zoals hierboven werd uiteengezet, de begroting wordt opgemaakt voor de financiering, door de federale Staat, van de wedden en de pensioenen van de bedienaren van de erkende erediensten. Het kan evenzeer de verschillende criteria verklaren die de uitvoerende macht heeft toegepast, rekening houdende met zowel de historisch gegroeide omstandigheden als de organisatie- en werkingsregels eigen aan elke eredienst³⁰, om door middel van tal van koninklijke besluiten, waarvan de meeste niet bekendgemaakt zijn in het Belgisch Staatsblad³¹, het theoretisch kader vast te stellen van de bedienaren van de erkende erediensten die, per erkende eredienst, in aanmerking komen voor overheidsfinanciering.

Daarbij komt nog het feit dat de federale Staat de pensioenen ten laste neemt van de bedienaren van de erkende erediensten die bovendien een wedde hebben genoten toen ze in actieve dienst waren, evenals de wedden en pensioenen van een bepaald aantal aalmoezeniers en moreel consulenten aangewezen bij specifieke instellingen^{32 33}. Daarbij komen bovendien, maar zonder dat artikel 181 van de Grondwet zulks gebiedt, verschillende subsidies toegekend aan de "organen-hoofden van eredienst" organen van de erediensten, representatief voor de erkende erediensten, teneinde te zorgen voor hun werking.

12. Zoals onlangs is opgemerkt, kan uit de voorgaande opmerkingen dus geconcludeerd worden dat "[...] le système de financement des cultes et des communautés non confessionnelles est complexe. Il est le produit tant de la transaction constitutionnelle de 1831 que des réinterprétations qui en ont été faites par la suite, et du compromis qui s'est laborieusement construit en Belgique en matière de relations entre le politique et le religieux"³⁴.

³⁰ De volgende criteria werden namelijk toegepast: voor de katholieke eredienst het aantal inwoners per erkende "parochie", voor de andere erkende erediensten het aantal opgegeven gelovigen en voor de georganiseerde vrijzinnigheid een vast kader vastgesteld met toepassing van artikel 58 van de voornoemde wet van 21 juni 2002 (zie met name: L.-L. CHRISTAENS, "Le financement des cultes en droit belge : bilan et perspectives", *Quaderni diritto e politica ecclesiastica*, 2006, nr. 1, 89; P. DE POOTER, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Bruxelles, Larcier, 2003, 145). Het specifiek karakter van het criterium dat voor de katholieke eredienst wordt toegepast, werd gerechtvaardigd door de omstandigheid dat de andere erkende erediensten niet op eenvormige wijze verdeeld zijn over het gehele grondgebied (Vr. en Antw. Kamer, 1968-69, 21 januari 1969, 308 (Vraag nr. 26 van de heer HENCKENS); zie eveneens: Vr. en Antw. Kamer, 1985-86, 27 februari 1986, 1189 (Vraag nr. 75 van de heer EERDEKENS)).

³¹ Of hooguit bekendgemaakt door een enkele vermelding.

³² Met name Landsverdediging en de strafinrichtingen.

³³ Zie hierover: J.-FR. HUSSON, "Les montants affectés aux cultes et à la laïcité", in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (ed.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., 63.

³⁴ J.-PH. SCHREIBER, "Introduction", in C. SÄGESSER et J.-PH. SCHREIBER (ed.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., 8.

III. ONDERZOEK VAN DE TEKST

A. ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Overeenstemming van het voorstel met artikel 181 van de Grondwet

13. Ervan uitgaande dat "de huidige verdeling van de aan de financiering van de erediensten toegewezen budgetten", zoals die hiervoor op omstandige wijze is weergegeven, "onrechtvaardig want [...] bepaald geen afspiegeling [is] van de echte sociologie van de filosofische gezindheid binnen de bevolking"³⁵, wil het wetsvoorstel "een zo objectief mogelijke band vaststellen tussen de verdeling van de subsidies en de representativiteit van iedere eredienst ten aanzien van de bevolking en zelfs van het bevolkingssegment dat oordeelt dat de gemeenschap niet hoeft bij te passen"³⁶. Niettegenstaande de indieners van het voorstel daarmee ongetwijfeld een legitiem doel nastreven³⁷, rijst de vraag of de voorgestelde regeling kan worden ingepast in artikel 181 van de Grondwet.

14. Uit artikel 181 van de Grondwet dient te worden afgeleid dat de federale begrotingswetgever niet discretionair kan bepalen welke bedragen op de begroting dienen te worden uitgetrokken. Artikel 181 van de Grondwet verplicht de begrotingswetgever immers om jaarlijks de bedragen op de begroting uit te trekken die "vereist" zijn voor "de wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten" (§ 1), enerzijds, en voor "de wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing" (§ 2), anderzijds. De indieners van het voorstel lijken geen afbreuk te willen doen aan dit gegeven, aangezien in

³⁵ Toelichting bij het voorstel, p. 3.

³⁶ Toelichting bij het voorstel, p. 4.

³⁷ Zulk een wetgeving zou voor een zekere transparantie kunnen zorgen vergeleken met het thans toegepaste systeem, hetgeen bijgevolg de rechtszekerheid ten goede zou komen. Het systeem van enveloppefinanciering op grond van een periodiek, grootschalig en anoniem bevragingsonderzoek, is reeds aan bod gekomen in de aanbevelingen van "het verslag van de Commissie van Wijzen" (opgericht door het koninklijk besluit van 10 november 2005 houdende oprichting van een Commissie "belast met het onderzoek van het statuut van de bedienaars van de erkende erediensten") ("De federale financiering van de bedienaren der erediensten en de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad", 2005-2006, 102, 120 en 152). De werkgroep die opgericht is bij het koninklijk besluit van 13 mei 2009 houdende oprichting van een werkgroep "die belast is met de hervorming van de wetgeving inzake erediensten en niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties" heeft verklaard zich eveneens te scharen achter dat voorstel (verslag, oktober 2010, 53, 57 en 87). Wat betreft de keuze van de meest relevante indicatoren en wat betreft het aandeel van elke eredienst of van elke niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap die erkenning krijgt in functie van de in aanmerking genomen indicator, zie, inzonderheid: J.F. HUSSON, "Le financement public des cultes, de la laïcité et des cours philosophiques", C.H. du CRISP, nrs. 1703-1704, 84 en 87; M. SNOECK, "Examen critique du rapport de la Commission des Sages", in C. SÂGESESSER et J.-Ph. SCHREIBER (dir.), *Le financement public des religions et de la laïcité en Belgique*, op. cit., 194; R. TORFS, "Relationship between the State and Religious Groups", in J.F. Flauss (ed.), *La protection internationale de la liberté religieuse*, Bruxelles-Strasbourg, Bruylant-Institut international des droits de l'homme René Cassin, 2002, 85; voornoemd verslag van de werkgroep, 2010, op. cit., 87.

artikel 2 van het voorstel uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de "krachtens artikel 181 van de Grondwet jaarlijks op de begroting van de federale Staat uitgetrokken bedragen". Daarmee geven de indieners van het voorstel - minstens impliciet – te kennen de regeling betreffende het bepalen van de hoegrootheid van de op de begroting uitgetrokken bedragen ongemoeid te willen laten en uitsluitend een regeling te willen treffen voor de verdeling van de aldus begrote middelen.

15. Zoals hiervoor omstandig is weergegeven, wordt thans de begroting van de in artikel 181 van de Grondwet bedoelde bedragen, in elk geval wat de erkende erediensten betreft, opgemaakt aan de hand van uiteenlopende criteria, die weliswaar weinig objectief en transparant zijn, doch die beogen aan de noden van elke erkende eredienst te voldoen, zoals die noden zijn bepaald in het kader van de erkenning. De huidige regeling van tenlasteneming door de Staat van de wedden van de bedienaren van de erediensten kan dan ook in beginsel geacht worden in overeenstemming te zijn met artikel 181 van de Grondwet, aangezien het bedrag dat aan elke eredienst toekomt overeenstemt met de wedden van het kader dat aan elke eredienst is toegewezen in het raam van de erkenning ervan. Die overeenstemming met artikel 181 van de Grondwet geldt ook voor de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, aangezien het bedrag dat voor deze organisaties krachtens artikel 181, § 2, van de Grondwet op de begroting wordt uitgetrokken, overeenstemt met de wedden van het kader dat in uitvoering van de voornoemde wet van 21 juni 2002 (artikel 58 en 70) door de Koning wordt vastgesteld.

16. Door te verwijzen naar de "krachtens artikel 181 van de Grondwet jaarlijks op de begroting van de federale Staat uitgetrokken bedragen", beogen de indieners kennelijk geen afbreuk te willen doen aan de huidige regeling voor het bepalen van die bedragen. Indien dat wel degelijk de draagwijdte is van het wetsvoorstel, valt niet uit te sluiten dat het ongemoeid laten van die regeling tot gevolg kan hebben dat de wedden van een aantal "bedienaren van de erediensten" en "afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing", die wel in aanmerking zijn genomen voor het opstellen van het kader en vervolgens voor het vaststellen van de bedragen die in de begroting zijn opgenomen, uiteindelijk, na toepassing van de in het wetsvoorstel bedoelde verdeelsleutel, niet voor een financiering door de Staat in aanmerking komen. Een dergelijk gevolg zou niet verenigbaar zijn met artikel 181 van de Grondwet, aangezien alsdan de wedden van de voornoemde bedienaren en afgevaardigden niet volledig ten laste zouden zijn van de Staat. In een dergelijk geval zou de enige oplossing die in de lijn zou liggen van de doelstelling die wordt nagestreefd met het thans voorliggende voorstel en die geen mogelijke schending van artikel 181 van de Grondwet zou kunnen meebrengen, als gevolg een nieuwe verdeling van de jaarlijks op de begroting van de federale Staat uitgetrokken bedragen waarbij aldus rekening wordt gehouden met de resultaten van een

vijfjaarlijks onderzoek als bepaald in artikel 3, bestaan in een beperking van zowel het theoretisch kader als van de daadwerkelijke bezettingsgraad die voor de voornoemde erkende eredienst bepaald is. Dat zou dus een wijziging inhouden van het huidige systeem waarbij de federale Staat de wedden van de bedienaren van de erediensten en de afgevaardigden voor zijn rekening neemt.

17. Het lijkt er bijgevolg op dat het louter ingrijpen op de *verdeling* van de "krachtens artikel 181 van de Grondwet jaarlijks op de begroting van de federale Staat uitgetrokken bedragen", die thans overeenstemmen met het bedrag dat "vereist" is om de wedden uit te betalen die krachtens dat artikel ten laste zijn van de Staat, derhalve zonder te raken aan het daaraan voorafgaande mechanisme volgens welk die bedragen worden vastgesteld, niet volstaat om de door de indieners van het wetsvoorstel beoogde doelstelling van objectieve verdeling op een grondwetsconforme wijze te bereiken, aangezien moet worden aangenomen dat dergelijke "herverdeling" tot gevolgen kan leiden die niet verenigbaar zijn met artikel 181 van de Grondwet.

18. Daarenboven wenst de Raad van State, afdeling Wetgeving, nog in herinnering te brengen wat hij in het verleden in dit verband reeds heeft gesteld:

"Anderzijds brengt artikel 181 van de Grondwet de wedden en pensioenen van de bedienaars van de erediensten en van de afgevaardigden van de bij wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing ten laste van de Staat. Wat dat betreft heeft de Staat een zekere beoordelingsvrijheid: artikel 181 is enkel van toepassing op de erkende erediensten en organisaties en de openbare financiering is niet onbeperkt, inzonderheid niet wat de bedragen van de wedden betreft en het aantal personen dat voor die bezoldiging in aanmerking komt ³⁸.

De afdeling Wetgeving is daarbij de stelling bijgetreden dat moet worden aangenomen dat "niet aan alle bedienaren een vergoeding toe (komt), maar enkel aan diegene die nuttig en nodig zijn voor de religieuze noden van de bevolking" ³⁹. Met dit gegeven kan uiteraard rekening worden gehouden bij de eventuele herziening van de wijze waarop de krachtens artikel 181 van de Grondwet op de begroting uit te trekken bedragen worden bepaald en verdeeld.

³⁸ Voormelde advies 44.351/2 van 21 april 2008.

³⁹ F. AMEZ, *op.cit.*, 531 ; P. DE POOTER, *op. cit.*, 145.

2. De erkenning van erediensten en van organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing

19. Artikel 2 van het wetsvoorstel refereert aan de "door de Minister van Justitie erkende erediensten en levensbeschouwelijke bewegingen". Hierbij dient te worden opgemerkt dat de organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing overeenkomstig artikel 181, § 2, van de Grondwet worden erkend door de wetgever (zie de voornoemde wet van 21 juni 2002), en dat bijgevolg, wat die organisaties betreft, niet kan worden verwezen naar de erkenning ervan door de Minister van Justitie. Wat de erediensten betreft, verwijst artikel 181, § 1, van de Grondwet weliswaar niet uitdrukkelijk naar "erkende" erediensten, doch in de rechtsleer en rechtspraak wordt aangenomen, zoals hiervoor reeds werd opgemerkt (nr. 3), dat artikel 181, § 1, enkel betrekking heeft op de "erkende" erediensten.

20. Hoewel de officiële erkenning van elke tot nu toe erkende eredienst impliciet op basis van een wet is gebeurd⁴⁰, worden de erediensten thans, zonder voorafgaande algemene regeling op dat vlak vastgesteld door de wetgever, door hem erkend op grond van de door de Minister van Justitie op dat vlak gehanteerde criteria⁴¹. Het is wellicht naar die praktijk dat in artikel 2 van het voorstel van wet wordt verwezen. Vraag is echter of de erkenning van de in artikel 181, § 1, van de Grondwet bedoelde erediensten niet veeleer volledig zaak is van de wetgever, te weten op basis van de door hem vastgestelde criteria.

Aangezien de indieners van het voorstel de bestaande erkenningsregeling evenwel als uitgangspunt nemen, en een wijziging van die regeling derhalve geenszins het voorwerp is van het wetsvoorstel, wordt op deze aangelegenheid thans niet nader ingegaan.

⁴⁰ Zie hiervoor, voetnoot 6.

⁴¹ Op een aantal parlementaire vragen heeft de minister van Justitie geantwoord dat volgens de huidige regelgeving "een eredienst voor erkenning in aanmerking (komt), wanneer aan vijf voorwaarden is voldaan. De eredienst moet a) gestructureerd zijn; b) voldoende volgelingen hebben, meer bepaald "verschillende tienduizenden"; c) al gedurende vrij lange tijd in het land aanwezig zijn, meer bepaald "verschillende decennia"; d) een maatschappelijk belang vertegenwoordigen; e) geen enkele maatschappelijke activiteit ontwikkelen die tegen de maatschappelijke orde indruist (Vr. en Antw., Kamer 1996-1997, blz. 12843 (vraag nr. 631 van de Heer A. Borginon); Vr. en Antw., Kamer, 2003-2004, blz. 2843 (vraag n° 130 van de heer S. Bex); zie ook: Rv.S, n° 45.652, 12 januari 1994, Ibrahim; Y. THIELS en I. WOUTERS, "Le régime des cultes en Belgique et au Portugal : de l'approche sécuritaire à l'approche égalitaire. Pistes de réflexion pour une modification législative", R.B.D.C., 2008, 373-374 ; K. MARTENS en F. JUDO (eds.), *Handboek Erediensten*, Gent, Larcier, 2011, 31 et 58 e.v.). Daarentegen hebben, zoals hiervoor reeds is gesteld (voetnoot 14), enkele gewesten uitdrukkelijk criteria vastgelegd voor de erkenning van "plaatselijke" gemeenschappen die ook gelden voor erediensten die door de federale wetgever erkend zijn.

B. BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

Artikel 181 van de Grondwet betreft niet de algemene financiering van de "erediensten" en van de "vrijzinnigheid", maar wel de financiering van de wedden en pensioenen van de "bedienaren der (erkende) erediensten" (artikel 181, § 1) en van "de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing" (artikel 181, § 2). Paragraaf 2 van deze bepaling heeft bovendien niet noodzakelijkerwijze betrekking op de organisaties die onder de noemer "vrijzinnigheid" vallen.

Het opschrift van het wetsvoorstel moet worden herzien, waarbij eveneens rekening gehouden moet worden met het feit dat het voorstel enkel betrekking heeft op de wedden van de bedienaren van erediensten en de afgevaardigden, en niet op hun pensioen ⁴².

Artikel 2

1. Om de redenen uiteengezet onder de algemene opmerkingen (nr. 20) behoren de woorden "door de minister van Justitie" te worden weggelaten.

2. De Nederlandse versie van het artikel dient eveneens te worden vervolledigd ten einde, zoals in de Franse tekst, de uitzondering van de pensioenen mee op te nemen.

3. Het onderzochte artikel 2 beoogt de verdeling te regelen van de begroting tussen de erediensten en de "levensbeschouwelijke bewegingen", waarbij deze bewegingen blijkbaar zelf moeten zorgen voor een verdere onderverdeling ervan tussen hun "bedienaren" of "afgevaardigden".

Zoals hiervoor reeds is gesteld ⁴³, steunt het huidige systeem evenwel op het rechtstreekse verband tussen de Staat enerzijds, en de bedienaren van erediensten en de afgevaardigden individueel beschouwd anderzijds.

Het wetsvoorstel zou dan ook aldus aangepast moeten worden dat het afgestemd wordt op de huidige regels voor de toepassing van artikel 181 van de Grondwet,

⁴² Zie opmerking nr. 2 met betrekking tot artikel 2.

⁴³ Zie voetnoot nr. 23.

welke regels in voorkomend geval eveneens aangepast kunnen worden, maar dan wel met naleving van de vereisten die in die bepaling vervat zijn.

Artikel 3

1. Het onderzoek waarin dit artikel voorziet, moet "alle meerderjarige burgers die op het grondgebied van het Rijk verblijven" in staat stellen "hun keuze voor een erkende eredienst of levensbeschouwelijke beweging uit [te] spreken of [te] verklaren zich in geen enkel van de geformuleerde voorstellen terug te vinden".

In de toelichting bij het voorstel staat in verband met het nagestreefde doel het volgende te lezen:

"[...] de huidige verdeling van de aan de financiering van de erediensten toegewezen budgetten [is] onrechtvaardig want ze is bepaald geen afspiegeling van de echte sociologie van de filosofische gezindheid binnen de bevolking.

[...]

Dit wetsvoorstel heeft een hervorming van het systeem van financiering van de erediensten op het oog en wil een zo objectief mogelijke band vaststellen tussen de verdeling van de subsidies en de representativiteit van iedere eredienst ten aanzien van de bevolking en zelfs van het bevolkingssegment dat oordeelt dat de gemeenschap niet hoeft bij te passen.

[...]

Het lijkt logisch en billijk dat die budgettaire middelen tussen de verschillende stromingen die ze genieten, worden omgeslagen met inachtneming van hun aanwezigheid onder de Belgische bevolking".

Onder voorbehoud van hetgeen uiteengezet is in de algemene opmerkingen (nummers 13 en volgende) over de omstandigheid dat de indieners van het wetsvoorstel erop moeten toezien dat het ingevoerde mechanisme niet dreigt te leiden tot een schending van artikel 181 van de Grondwet, valt de keuze van het nieuwe criterium voor de financiering van de erkende erediensten of van de erkende levensbeschouwelijke bewegingen, namelijk de plaats die elk van hen onder de Belgische bevolking inneemt, onder de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever en lijkt het op zich een objectief criterium⁴⁴. Ook al is volgens het Grondwettelijk Hof op zich niet vereist dat in de parlementaire voorbereiding van een wetgevende norm zo een verantwoording wordt opgenomen⁴⁵, zou het toch dienstig kunnen zijn tijdens de parlementaire voorbereiding beter te doen uitkomen dat het aldus gekozen criterium pertinent en evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel. In de wet zou voorts een beter kader moeten worden geschapen voor de machtiging die aan de Koning

⁴⁴ Raadpleeg, wat deze aangelegenheden betreft, in een andere context dan de Belgische, EHRM, 17 februari 2011, *Wasmuth tegen Duitsland*.

⁴⁵ Grondwettelijk Hof, nr. 160/2010 van 22 december 2010, B.10.

verleend wordt voor het organiseren van het onderzoek waarin in dit verband voorzien wordt, door in de wet duidelijker aan te geven welk doel met dat onderzoek wordt nagestreefd, wat het precieze onderwerp van dat onderzoek is en uit welke onderdelen het bestaat, ter voorkoming van elke inmenging in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de overtuigingen van de personen die aan dat onderzoek zullen meewerken ⁴⁶.

2. Daarnaast rijst de vraag welke reikwijdte de indieners van het wetsvoorstel willen geven aan de begrippen "burgers" en "op het grondgebied van het Rijk verblijven".

Aangezien het onderzoek waarin artikel 3 van het wetsvoorstel voorziet alleen gericht is op de "burgers", volgens de tekst van die bepaling en van passages uit de toelichting, rijst inzonderheid de vraag of, gelet op de functie van de bedienaren der erediensten en van de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties, het onderzoek niet uitgebreid zou moeten worden tot de buitenlandse bevolking die in België verblijft, welke bevolking op basis van objectieve criteria bepaald zou moeten worden. Het begrip burgerschap is bovendien niet genoeg afgelijnd, gelet op het begrip Europees burgerschap, de omstandigheid dat Europese onderdanen aan de verkiezingen voor het Europees Parlement kunnen deelnemen en, ruimer beschouwd, het feit dat een groot deel van de buitenlandse bevolking bij de gemeenteraadsverkiezingen actief en passief kiesrecht heeft.

Ook wat dit punt betreft, zou artikel 3 van het voorstel aldus aangepast moeten worden dat de werkingssfeer *ratione personae* van het vijfjaarlijks onderzoek beter omschreven wordt.

3. Artikel 3 van het wetsvoorstel houdt louter een machtiging verleend aan de Koning in om het vijfjaarlijkse onderzoek te organiseren in "de vorm" die Hij bepaalt.

⁴⁶ In advies 34.547/AV, dat op 11 februari 2003 is uitgebracht over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie *ad hoc* inzake de negatieve adviezen betreffende de kandidaten voor een mandaat in het Executief van de Moslims van België", heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op het volgende gewezen: "Wat het vereiste betreft om bovendien artikel 22 van de Grondwet in acht te nemen, dat de bevoegdheid om de gevallen en de voorwaarden te bepalen waaronder beperkingen kunnen worden gesteld aan het recht op de eerbiediging van het privéleven (zie punt 9), uitsluitend in handen van de wetgever legt, dient te worden opgemerkt dat die bepaling niet voorschrijft dat alle elementen van de desbetreffende regeling in de wet staan; zelfs voor de materies die bij artikel 22 van de Grondwet uitsluitend aan de wetgever zijn toevertrouwd, zijn machtigingen van de uitvoerende macht aanvaardbaar, voor zover de wetgever zelf de beginselen en de basisbestanddelen vaststelt van de regels inzake de beperkingen van het recht op de eerbiediging van het privéleven, en voor zover de bevoegdheidsopdrachten aan de Koning alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de wet".

In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel staat in dit verband het volgende te lezen:

"Dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de strikte vertrouwelijkheid van de levensbeschouwelijke keuzes van de burgers absoluut moeten worden gewaarborgd, vormt hoegenaamd geen belemmering voor dit wetsvoorstel. Zo is het perfect doenbaar aan elke meerderjarige burger op gezette tijden een naamloos officieel formulier te sturen waarop die zijn keuze voor een van de erkende erediensten of voor de vrijzinnigheid zou moeten aankruisen. Dat ingevulde formulier zou dan in een voorgeadresseerde en -gefrankeerde envelop naar de FOD Justitie moeten worden teruggestuurd"^{47 48}.

Die precisering blijkt evenwel geenszins uit het dispositief zelf van het voorliggende wetsvoorstel, zodat niet gewaarborgd is dat de ingewonnen gegevens werkelijk anoniem zullen zijn.

Het wetsvoorstel dient bijgevolg aldus te worden aangevuld dat het principe zelf van die anonimiteit erin vastgelegd wordt en dat bepaald wordt welke de essentiële onderdelen zijn van het onderzoek dat door de Koning georganiseerd moet worden, zulks om die anonimiteit te garanderen.

4. Het voorliggende artikel 3 biedt de ondervraagden de mogelijkheid om tijdens het vijfjaarlijkse onderzoek te verklaren dat zij zich in geen enkel van de geformuleerde voorstellen terugvinden. In de toelichting wordt in dit verband aangegeven dat het voorstel

" [...] een zo objectief mogelijke band [wil] vaststellen tussen de verdeling van de subsidies en de representativiteit van iedere eredienst ten aanzien van de bevolking en zelfs van het bevolkingssegment dat oordeelt dat de gemeenschap niet hoeft bij te passen"⁴⁹.

In de voorliggende tekst wordt evenwel niet aangegeven op welke wijze met dat deel van de bevolking rekening zal worden gehouden.

Artikel 4

1. In artikel 4 wordt bepaald dat de coëfficiënten "bekrachtigd" worden bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

⁴⁷ Toelichting bij het wetsvoorstel, 5.

⁴⁸ In verband met het feit dat de "aan te kruisen" keuze alleen betrekking zou hebben op een van de erkende erediensten of de "vrijzinnigheid" en dat er aldus geen rekening zou worden gehouden met de mogelijkheid om die keuze niet te maken, welke mogelijkheid nochtans geboden wordt in artikel 3 van het wetsvoorstel, wordt verwezen naar opmerking nr. 4, *infra*.

⁴⁹ Toelichting bij het wetsvoorstel, 4.

Aangezien de koninklijke bekrachtiging een handeling is die de Koning als onderdeel van de wetgevende macht stelt, behoort te worden voorgeschreven dat die coëfficiënten "bepaald" worden door de Koning.

2. Afgezien van hetgeen in de algemene opmerkingen gesteld is over de verenigbaarheid van de regeling waarin het voorliggende voorstel voorziet met artikel 181 van de Grondwet (nummers 13 en volgende), ziet de afdeling Wetgeving niet in hoe het met dat artikel bestaanbaar zou zijn om naar aanleiding van de resultaten van een vijfjaarlijks onderzoek over te gaan tot een herziening van de bedragen die aan elke eredienst of aan elke erkende niet-confessionele beweging worden toegekend, zonder tegelijk te voorzien in een overgangsregeling die ze mogelijk maakt de wedden van de bedienaren der erediensten en van de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties ten laste te blijven nemen die tot dan toe ten laste genomen werden op basis van de coëfficiënten die tijdens een voorgaand vijfjaarlijks onderzoek verkregen waren.

Deze vraag zou overigens eveneens kunnen rijzen bij het in aanmerking nemen van de resultaten van het eerste vijfjaarlijkse onderzoek gehouden naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet.

Het voorliggende wetsvoorstel dient dan ook aldus te worden aangepast dat voorzien wordt in de invoering van een mechanisme voor een geleidelijke toepassing van de nieuwe financieringssleutels, een mechanisme dat hoe dan ook moet kunnen garanderen dat artikel 181 van de Grondwet wordt nageleefd.

Artikel 5

De afdeling Wetgeving ziet niet in hoe het mogelijk zou zijn het voorgestelde artikel 2 in werking te laten treden met ingang van het begrotingsjaar 2011. De verdeling van het budget uitgetrokken voor het ten laste nemen van de wedden van de bedienaren der erediensten en van de afgevaardigden op basis van de relatieve omvang van de erkende erediensten en bewegingen zal immers afhangen van de resultaten van het onderzoek waarin artikel 3 van het voorliggende voorstel voorziet. Dat onderzoek zal evenwel niet georganiseerd kunnen worden vóór de inwerkingtreding van dat artikel en er zal hoe dan ook enige tijd verstrijken vooraleer dat onderzoek zal kunnen worden gehouden en de resultaten ervan bekend zijn.

Het beginsel dat de begroting voor één jaar geldt, staat er hoe dan ook aan in de weg dat de resultaten van een onderzoek dat heel waarschijnlijk in 2012 zal worden gehouden, gebruikt zouden kunnen worden voor het vaststellen van bedragen betreffende een voorgaand begrotingsjaar.

Aangezien het voorliggende voorstel een geheel vormt, is ten slotte niet duidelijk waarom alleen artikel 2 in deze bepaling ter sprake komt.

Het voorliggende artikel 5 moet bijgevolg grondig herzien worden.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de

Messieurs
de Heren

R. ANDERSEN,

M. VAN DAMME,
P. LIÉNARDY,

J. BAERT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

Madame
Mevrouw
Messieurs
de Heren

B. SEUTIN,

W. VAN VAERENBERGH,
J. VAN NIEUWENHOVE,
L. DETROUX,

Mesdames
de Dames

J. VELAERS,
A. WEYEMBERGH,

D. LANGBEEN,

A. BECKERS,

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

premier président du Conseil d'État,
eerste voorzitter van de Raad van State,

présidents de chambre,
kamervoorzitters,

conseillers d'État,
staatsraden,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling Wetgeving,

greffier en chef,
hoofdgriffier,
greffier,
griffier.

Les rapports ont été présentés par
Mme L. VANCRAVEBECK et M. F. VANNESTE,
auditeurs.

De verslagen werden uitgebracht door
Mevr. L. VANCRAVEBECK en de Heer
F. VANNESTE, auditeurs.

La concordance entre la version
française et la version néerlandaise a été
vérifiée sous le contrôle de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de Franse
en de Nederlandse tekst werd nagezien onder
toezicht van de Heer R. ANDERSEN.

LE GREFFIER EN CHEF —
DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT —
DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN