

**Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du
Conseil central laïque**
Rapport de la Commission des sages

2005-2006

**Le financement par l'Etat fédéral des ministres des cultes et des délégués du
Conseil central laïque**
Rapport de la Commission des sages

A la demande de Madame la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice Laurette
ONKELINX

Co-présidents:

Marie-Françoise RIGAUX,
Freddy MORTIER.

Membres:

Jonny DRIJKONINGEN,
Jean-François HUSSON,
Kaat LEUS,
Noël SMETS.

2005-2006

Remerciements

La Commission tient à remercier Monsieur Eric Ghyselinckx, conseiller f.f. et Monsieur Wouter Ceulemans, attaché auprès de la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité du SPF Justice, qui ont accepté de participer à toutes leurs séances de travail, non seulement pour en faire les rapports mais aussi en tant qu'experts privilégiés de cette matière. Ce sont ces deux conseillers aussi qui ont veillé pendant toute la durée des travaux de la Commission à assurer l'intendance, à prendre les contacts nécessaires et à faire que ces travaux se déroulent dans la meilleure atmosphère. La Commission remercie aussi Monsieur Carlos Otte, premier auditeur auprès de la Cour des comptes, pour sa participation substantielle aux travaux et au rapport de la Commission. Elle adresse sa reconnaissance à Monsieur Henri Jamar, attaché au SPF Budget et au contrôle budgétaire qui, avec beaucoup de compétence, a contribué à élaborer les projections budgétaires. La Commission tient enfin à remercier Monsieur Beatrix, attaché auprès du service du président du Comité de direction du SPF Justice, Monsieur Janssens, directeur Communication et Gestion des Connaissances, service des Pensions du Secteur Public et, de manière plus particulière, le service de traduction du SPF Justice qui, sous la direction de Madame Perpet, a accompli un travail considérable.

Table des matières

INTRODUCTION GÉNÉRALE ET MÉTHODE DE TRAVAIL.....	1
1. UNE RÉGLEMENTATION INADAPTÉE À L'ÉVOLUTION SOCIOPOLITIQUE	3
2. LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGISLATIFS DE LA RÉGLEMENTATION RELATIVE AUX CULTES.....	5
3. LES PARADOXES DU SYSTÈME CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF RELATIF AUX CULTES	11
3.1. LA RECONNAISSANCE DES CULTES	11
3.2. L'ORDRE JURIDIQUE ÉTATIQUE, L'AUTONOMIE DES ORDRES JURIDIQUES RELIGIEUX ET L'AUTONOMIE DES GROUPEMENTS PHILOSOPHIQUES	13
3.3. LES DROITS FONDAMENTAUX GARANTIS AUX MINISTRES DES CULTES ET AUX DÉLÉGUÉS LAÏQUES	16
3.4. LES EFFETS DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT SUR LA PROBLÉMATIQUE DU STATUT DES MINISTRES DES CULTES ET DES DÉLÉGUÉS LAÏQUES	20
4. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA COMMISSION.....	25
4.1. INTRODUCTION	25
4.2. LE MAINTIEN DU CADRE CONSTITUTIONNEL EXISTANT ET DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES.....	25
4.3. UN PLUS GRAND RESPECT DES RÈGLES CONSTITUTIONNELLES	26
4.4. LE RESPECT DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES	27
4.5. RUPTURE ET CONTINUITÉ: LA NÉCESSITÉ DE DÉFINIR UN NOUVEL ÉQUILIBRE DU FINANCEMENT.....	28
4.6. LA NÉCESSITÉ DE PROPOSER DES SOLUTIONS FINANÇABLES.....	29
4.7. LE PRINCIPE DE TRANSPARENCE.....	29
4.8. LA SIMPLIFICATION ET L'UNIFICATION DU SYSTÈME DE FINANCEMENT.....	30
4.9. LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ DANS LA GESTION DU FINANCEMENT PAR L'ÉTAT.....	30
4.10. LE LIEN ENTRE LE FINANCEMENT DES CULTES ET LA POURSUITE DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL.....	31
4.11. LE FINANCEMENT DES CULTES ET LES GARANTIES DE QUALITÉ DANS LE CHEF DE SES BÉNÉFICIAIRES. LA QUESTION DE LA FORMATION DES MINISTRES DES CULTES.	31
5. LA RÉGLEMENTATION ET LA PRATIQUE ADMINISTRATIVE RELATIVES AUX TRAITEMENTS DES MINISTRES DES CULTES ET DES DÉLÉGUÉS LAÏQUES.....	33
5.1. LA RELATION ENTRE LE MINISTRE DU CULTE OU LE DÉLÉGUÉ LAÏQUE ET L'AUTORITÉ.....	33
5.2. LES TRAITEMENTS ET LES RÉMUNÉRATIONS.....	35
5.2.1. <i>Les notions de traitement et rémunération en droit de la fonction publique et en droit du travail.....</i>	<i>35</i>
5.2.2. <i>La notion de traitement dans le droit de la fonction publique (fédérale).....</i>	<i>35</i>
5.2.2.1. Généralités	35
5.2.2.2. La notion de traitement selon l'article 181 de la Constitution	36
5.2.3. <i>Les notions de traitement et de rémunération en droit social</i>	<i>38</i>
5.2.3.1. Généralités	38
5.2.3.2. La notion de rémunération conformément à l'article 181 de la Constitution	38
5.2.4. <i>L'ARPG en tant que source d'inspiration pour l'application de la notion de traitement dans l'article 181 de la Constitution</i>	<i>41</i>
5.2.5. <i>La notion de traitement dans la législation en matière de pension.....</i>	<i>41</i>
5.2.6. <i>Les traitements des ministres des cultes: la réglementation légale.....</i>	<i>42</i>
5.2.6.1. La fixation du montant octroyé.....	42
i. Le traitement.....	42
ii. Les autres allocations	44

iii. Le supplément de traitement pour le curé et le vicaire	45
iv. L'indemnité de logement.....	46
5.2.6.2. Problèmes spécifiques	48
i. Le cumul de deux fonctions rémunérées.....	48
ii. Les assistants paroissiaux du culte catholique	50
iii. Remarques complémentaires	52
6. LA RÉGLEMENTATION ET LA PRATIQUE ACTUELLES RELATIVES AUX PENSIONS DES MINISTRES DES CULTES ET DES DÉLÉGUÉS LAÏQUES	55
6.1. INTRODUCTION	55
6.2. LES PENSIONS ECCLÉSIASTIQUES: GÉNÉRALITÉS	55
6.2.1. <i>Le mode de calcul et l'origine des pensions ecclésiastiques</i>	55
6.2.2. <i>Le traitement moyen comme base du calcul de la pension</i>	61
6.2.3. <i>Quelques disparités spécifiques</i>	63
6.2.3.1. Le droit à la pension pour inaptitude physique définitive	63
6.2.3.2. Les services prestés antérieurement	64
6.2.3.3. La bonification du diplôme	65
6.2.3.4. Le calcul particulier pour cause d'accident de travail ou de maladie professionnelle	66
6.3. LA SITUATION DES ASSISTANTS PAROISSIAUX DU CULTE CATHOLIQUE	67
6.4. LE FINANCEMENT DES PENSIONS DES MINISTRES DES CULTES	68
6.5. L'APPLICATION DE LA LIMITATION AU « MAXIMUM RELATIF »	69
6.6. LE CALCUL DES PENSIONS DE RETRAITE ECCLÉSIASTIQUES POUR DES SERVICES PRESTÉS APRÈS L'ÂGE NORMAL DE 65 ANS.....	71
6.6.1 <i>La pension pour inaptitude physique définitive</i>	71
6.6.2. <i>Le complément de pension pour âge</i>	72
6.7. CONCLUSION	73
7. DIVERSES QUESTIONS EN RELATION AVEC LE FINANCEMENT, LA RECONNAISSANCE ET LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DU FINANCEMENT ENTRE LES CULTES ET LA LAÏCITÉ ORGANISÉE.....	77
7.1. APERÇU DU FINANCEMENT DES CULTES	77
7.1.1. <i>Les interventions fédérales</i>	77
7.1.1.1. Les traitements et subsides (Division organique 59).....	77
7.1.1.2. Les pensions	79
7.1.2. <i>Les interventions des pouvoirs locaux</i>	79
7.1.2.1. Les bases et la nature des interventions.....	79
7.1.2.2. Les montants concernés.....	80
7.1.3. <i>Les interventions au titre des travaux subsidiés et du patrimoine</i>	81
7.1.3.1. Les travaux subsidiés.....	81
7.1.3.2. Le patrimoine.....	81
7.1.4. <i>L'assistance morale et religieuse spécialisée et les émissions radio-TV</i>	82
7.1.5. <i>Les mesures fiscales</i>	83
7.1.6. <i>Les cours philosophiques dans l'enseignement obligatoire</i>	83
7.1.7. <i>Conclusions</i>	84
7.2. LA SITUATION ACTUELLE DES ORGANES REPRÉSENTATIFS	84
7.2.1. <i>La nécessité des organes représentatifs</i>	84
7.2.1.1. La reconnaissance des organes représentatifs	85
7.2.1.2. Le mode de financement	87
7.2.2. <i>Conclusions et propositions</i>	89
7.3. L'APPORT D'UNE COMPARAISON INTERNATIONALE	90

7.3.1. Les principaux modèles de financement	90
7.3.2. Les justifications d'un financement	91
7.3.3. La spécificité du modèle belge.....	91
7.3.4. Questions spécifiques.....	92
7.3.4.1. La reconnaissance de nouveaux cultes	92
7.3.4.2. Les organes représentatifs.....	93
7.3.4.3. Les formes juridiques des groupements religieux	93
7.3.4.4. Le mode de financement.....	93
7.3.4.5. La formation des ministres des cultes.....	94
7.4. LES CRITÈRES DE LA DÉTERMINATION DU NOMBRE DE « FIDÈLES» ET D'« ADEPTES »	94
7.4.1. La pratique religieuse.....	95
7.4.2. L'identification religieuse.....	100
7.4.3. Les méthodes de sondage alternatives.....	106
8. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION	109
8.1. LES RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES	109
8.1.1. Une gestion efficace du personnel.....	109
8.1.2. La transparence concernant les dépenses à charge des autorités publiques et concernant les éléments constitutifs des revenus des ministres des cultes et des délégués laïques	110
8.1.3. La formation des imams du culte islamique	111
8.1.4. La collecte de données en vue d'établir une répartition équitable des moyens budgétaires	112
8.2. LES RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES	112
8.2.1. La structure et le financement des organes représentatifs	112
8.2.2. Les traitements des ministres des cultes et des délégués laïques	113
8.2.3. Les indemnités et les avantages alloués aux ministres des cultes et aux délégués laïques.....	115
8.2.4. Le cumul par les ministres des cultes de plusieurs ministères rémunérés	116
8.2.5. Le cadre et les traitements des assistants paroissiaux	116
8.2.6. Les éléments d'une protection juridique.....	117
8.2.7. Les pensions des ministres des cultes et des délégués laïques	117
8.3. LES RECOMMANDATIONS EN VUE D'UNE RÉFORME DU SYSTÈME DU RÉGIME DES CULTES ET DE LA LAÏCITÉ	120
8.3.1. Les niveaux de traitements et les lignes d'une carrière	122
8.3.1.1. Modèles.....	123
8.3.1.2. Commentaires :	131
8.3.1.3. Evolution des dépenses selon le modèle de nivellement avec suppression du cumul.....	132
8.3.1.4. Les répercussions budgétaires des modèles sur les dépenses actuellement affectées aux pensions	140
8.3.1.5. Observations finales concernant les simulations de nivellement	141
8.3.2. La restructuration du cadre.....	142
8.3.3. Le financement par enveloppes	143
8.3.4. L'adoption de deux lois relatives au financement des ministres des cultes et des délégués du Conseil central Laïque (ou des Communautés philosophiques non-confessionnelles).....	145
8.3.4.1. La loi relative à la reconnaissance et au financement des ministres du culte.....	146
8.3.4.2. La loi relative à la reconnaissance et au financement des délégués du Conseil central laïque ou des communautés philosophiques non-confessionnelles	149
ANNEXE 1 FONDEMENTS ET CONVENTIONS DES MODÈLES	150
ANNEXE 2 APERÇU DES QUESTIONS DES CULTES RECONNUS ET DE LA LAÏCITÉ ORGANISÉE EN CE QUI CONCERNE LES FONCTIONS DU CADRE	155
ANNEXE 3 ÉVOLUTION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES À L'INDEX ACTUEL	157
ANNEXES	163

IV

LA COMMISSION.....	165
A.R. 10 NOVEMBRE 2005 ET A.M. 27 JANVIER 2006.....	169
LE QUESTIONNAIRE ET LES AUDITIONS AVEC LES REPRÉSENTANTS DES CULTES RECONNUS ET LES CO-PRÉSIDENTS DU CONSEIL CENTRAL LAÏQUE.....	173
LES DATES DES RÉUNIONS ET DES AUDITIONS DE LA COMMISSION	227

Introduction générale et méthode de travail

La Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus »¹ a reçu pour mission de relever les disparités entre les systèmes applicables aux ministres des cultes et aux délégués laïques et de formuler des propositions de coordination de la réglementation conformément aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Si la dénomination - restrictive - donnée à la Commission pourrait laisser croire qu'elle est seulement chargée de l'examen du statut des ministres des cultes, la lecture des visas de l'arrêté royal qui la crée (lequel renvoie à l'article 181, § 1^{er} et § 2 de la Constitution) de même que l'examen des objectifs qui lui sont assignés – définis notamment en termes de la recherche d'égalité entre les différents statuts- ne laisse pas de doute sur le fait qu'elle doit examiner aussi le statut « des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » afin, entre autres, de le comparer à celui des ministres des cultes.

La Commission a suivi la méthode de travail suivante. Après avoir réexaminé les principes constitutionnels qui régissaient la matière, elle a procédé à l'audition de tous les représentants des cultes reconnus ainsi que de ceux de la laïcité organisée. En vue de ces auditions, elle a élaboré un questionnaire qui fut remis à ces représentants avant les auditions afin que celles-ci puissent être préparées. Les rapports de ces auditions figurent en annexe. Ces rapports ont été relus et approuvés par chacun des interlocuteurs de la Commission qui ont ainsi marqué leur accord à cette publication.

La Commission a procédé ensuite à un examen plus approfondi de la législation mais aussi des pratiques administratives appliquées et applicables tant aux traitements qu'aux pensions des différents ministres des cultes et des délégués laïques. Déjà informée de la diversité des pratiques après les auditions, ce travail a permis à la Commission de mesurer l'ampleur des différences des pratiques et des usages en la matière et la nécessité de procéder à des réformes.

La Commission tient à faire observer ici que ses travaux, qui devaient la conduire à une appréciation en termes d'égalité de ces statuts, ont été rendus difficiles en raison de l'absence de données centralisées relatives notamment aux éléments constitutifs des revenus des ministres des cultes. Cette difficulté, apparemment technique, lui paraît révélatrice d'un manque de transparence général en cette matière, qui est entre autres la conséquence de législations disparates et parfois désuètes ou archaïques.

¹ La Commission a été créée par l'arrêté royal du 10 novembre 2005, publié au *Moniteur belge* du 7 décembre 2005. La désignation des membres de la Commission et de ses deux co-présidents a fait l'objet d'un arrêté ministériel du 27 janvier 2006 publié au *Moniteur belge* du 1^{er} février 2006.

Après avoir confronté ces pratiques aux exigences du droit, la Commission pouvait envisager la rédaction des principes qui lui paraissaient devoir guider la rédaction de ses recommandations. Soucieuse que celles-ci proposent des solutions finançables, la Commission a procédé à diverses projections budgétaires approximatives. Elle a, pour ce faire, été aidée par un fonctionnaire du SPF Budget et Contrôle de la Gestion ainsi que par un fonctionnaire du service des Pensions du Secteur Public. Ceci a permis de se faire une idée de l'impact budgétaire éventuel des propositions de réformes qui sont suggérées.

La diversité manifeste des nomenclatures, des dispositions en matière de traitement ainsi que des régimes de pension et de cumul² est une des conséquences juridiques des adaptations de la législation, à un contexte religieux et philosophique en constante évolution. A l'origine, le législateur belge s'est inspiré essentiellement de la législation napoléonienne organisant les relations principalement entre le culte catholique et l'Etat. La réglementation française, reprise par l'Etat belge, se fondait sur le mode d'organisation et le droit interne du culte catholique: le ministre du culte était un homme célibataire, se distinguant d'un laïc par une ordination et habitant dans un presbytère ; il touchait un appoint provenant, d'une part, du casuel et, d'autre part, de dons, souvent en nature, faits par les fidèles. Pour ce qui est du nombre de croyants, le législateur (constituant) belge partait du présupposé incontesté que la population belge était catholique de manière quasi homogène³. Dès lors, la population catholique occupant l'essentiel du territoire, on a pu aussi, sans hésitation utiliser la structure paroissiale comme cadre de référence.

Ce cadre des origines a pu être maintenu longtemps, moyennant des adaptations minimales nécessitées par le subventionnement des ministres des autres cultes, qui représentaient peu de personnes. Le petit groupe des églises protestantes et israélites était déjà reconnu sous les périodes française et néerlandaise. En 1835, au terme de longs débats parlementaires, l'anglicanisme a été reconnu sans que cela exerce une réelle influence sur le cadre existant. Par contre, sur une période beaucoup plus courte de 1970 à 1993 ont eu lieu la reconnaissance du culte orthodoxe et, plus importants quantitativement, de l'islam et de la laïcité organisée.

² Fixés par la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque et par la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

³ Le recensement de 1846 révéla que 99,76 % des Belges se disaient croyants. Parmi eux, 0,17 % de protestants et d'anglicans, 0,03 % de juifs et 0,05 % de croyants sans dénomination. Les autres étaient catholiques (P. Mahillon, « Le protestantisme dans la jurisprudence belge depuis 1830 », *J.T.*, 1982, p.810).

1. Une réglementation inadaptée à l'évolution sociopolitique

La Commission analyse et critique plus loin les inégalités en termes d'organisation du statut, de traitements et de pensions des ministres des cultes et des délégués laïques. Ces différents constats, cependant, ne suffisent pas à expliquer les insuffisances de la réglementation actuelle relative à cette matière. Celles-ci tiennent aussi, pour une part importante, à son inadaptation aux profondes mutations qui caractérisent le champ social propre à cette problématique. La Commission relève notamment :

- l'arrivée de nouveaux groupes immigrés adeptes d'autres religions, parmi lesquels notamment ceux qui relèvent de la religion musulmane ;
- dans le prolongement de ce qui précède, l'accroissement de la diversité des doctrines religieuses et des pratiques culturelles par le fait de l'immigration et de l'octroi de l'asile politique. Ces populations nouvellement établies en Belgique imposent parfois qu'une plus grande diversité au sein d'un culte déjà reconnu soit prise en considération. Celles-ci peuvent adhérer aux cultes reconnus, moyennant certaines adaptations (par exemple, l'intégration des églises évangéliques africaines et latino-américaines dans les organes représentatifs du culte protestant ; l'intégration de communautés parlant une autre langue, comme les Polonais, dans le culte catholique). Dans d'autres cas, ce sont de nouvelles organisations revendiquant un caractère religieux qui s'établissent sur le territoire belge ;
- la réalité de la reconnaissance ou la demande éventuelle de reconnaissance de minorités philosophiques ou religieuses présentes sur le territoire depuis plus longtemps déjà ;
- la sécularisation générale de la société, accompagnée d'une fragilisation du catholicisme et d'une perte du sentiment religieux en général. De plus en plus de personnes ne se retrouvent dans aucune appartenance philosophique ou religieuse. La pratique de la foi parmi les croyants du groupe qui reste indubitablement dominant, à savoir les catholiques, régresse. Hormis des modifications en termes d'importance des groupes de croyants, la Commission relève encore les difficultés liées au recrutement de ministres de certains cultes ainsi que la participation croissante – et indispensable – de laïcs dans l'administration du culte.

Ces mutations ont une influence sur la manière dont il faut considérer les principes d'une rémunération équitable des services fournis par les ministres des cultes. Le modèle du ministre du culte incarné par un homme célibataire, membre du clergé, logé dans un presbytère, n'est applicable ni aux orthodoxes ni aux musulmans ni aux protestants ni aux anglicans ni aux israélites ni aux conseillers moraux. Ceux-ci ont généralement une famille à leur charge, ne perçoivent pas, contrairement à certains ministres du culte

catholique, de revenus du casuel. La Commission observe que ce modèle lui-même s'applique de moins en moins aux personnes qui administrent effectivement le culte catholique : des assistants paroissiaux, hommes et femmes laïcs, participent de manière croissante à cette administration tandis qu'il arrive que des prêtres mariés soient membres du clergé. La plupart des ministres des cultes n'ont pas de presbytère comme logement (ou d'indemnité de logement), alors que la pratique religieuse en diminution fait baisser les revenus tirés naguère du casuel. La pénurie de prêtres ordonnés du culte catholique conduit à constater que le recours au cumul des fonctions d'un même prêtre, qui, autrefois était l'exception, devient aujourd'hui la règle.

Le relevé de ces évolutions sociologiques suscite également des questions concernant d'autres aspects des compétences publiques (fédérales) en matière de cultes et de laïcité. Le poids relativement changeant des philosophies ou des cultes reconnus peut, à terme, engendrer une révision des cadres établis. Des questions se posent concernant les critères de reconnaissance de nouveaux cultes, qui sollicitent ou solliciteront prochainement une reconnaissance. Enfin, la politique à l'égard des conceptions philosophiques comporte également des aspects de sécurité en raison des liens incontestables entre le principe d'une reconnaissance de la diversité philosophique, d'une part, et des risques de radicalisme liés aux phénomènes migratoires et à l'organisation autonome de communautés, d'autre part.

Un autre motif important justifiant une radioscopie des dispositions relatives aux traitements et aux pensions des ministres des cultes et des délégués laïques est à mettre en rapport avec la régionalisation, établie à l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001, des compétences relatives aux fabriques d'églises et aux organes chargés de la gestion du temporel des cultes⁴. La reconnaissance des cultes ainsi que les traitements et les pensions de leurs ministres sont restés des compétences fédérales. L'exercice des compétences régionales peut avoir une influence sur les revenus personnels des ministres des cultes qui peut engendrer des problèmes spécifiques en termes de comparabilité et d'égalité sur leurs traitements et leurs pensions (par exemple l'indemnité de logement).

⁴ *Infra*, 3.4.

2. Les fondements constitutionnels et législatifs de la réglementation relative aux cultes

2.1. La Constitution belge contient plusieurs dispositions portant sur les relations entre l'Etat et l'exercice de la liberté d'opinion et des cultes. Celles-ci sont mentionnées expressément dans six articles de la Constitution.

L'article 11 de la Constitution dispose : *« La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques. »*

Cet article doit être lu conjointement avec l'article 10 de la Constitution, aux termes duquel *“tous les Belges sont égaux devant la loi”*. Cette disposition protège non seulement les individus mais aussi toutes les formes de groupement. Par ailleurs, lue en combinaison avec l'article 191 de la Constitution, elle garantit la même égalité de traitement pour tous les étrangers résidant régulièrement en Belgique⁵.

Les articles 10 et 11 de la Constitution, qui sont indissociablement liés, forment les assises indispensables à toute compréhension critique de la situation juridique actuelle du statut des ministres des cultes et des délégués laïques. Ils sont aussi un référent essentiel dans la perspective des propositions de réformes qui sont faites par la Commission. En effet, les mécanismes alternatifs qui sont proposés quant à ce statut ne peuvent ignorer ces règles fondamentales du droit constitutionnel belge.

La mise en oeuvre de ces principes requiert le choix de critères objectifs qui permettent de traiter de manière égale des situations comparables mais aussi de traiter de manière différente des situations distinctes⁶.

L'article 19 de la Constitution dispose : *« la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés »*.

L'article 20 de la Constitution dispose que *« nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos. »*

⁵ *« Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi. »*

⁶ Selon une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage qui assure le respect de ces dispositions depuis 1989.

Aux termes de l'article 21 de la Constitution, « *L'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, ni de défendre à ceux-ci de correspondre avec leurs supérieurs, et de publier leurs actes, sauf, en ce dernier cas, la responsabilité ordinaire en matière de presse et de publication (...)* ».

Les articles précités garantissent la liberté de culte, tant sur le plan de l'expression des croyances que sur celui de leurs pratiques, y compris le droit de ne pas participer à un culte quelconque. La liberté de culte est d'ailleurs plus qu'un droit particulier issu des libertés générales d'association et d'expression d'opinion. La doctrine a toujours estimé que les représentants des cultes ne constituaient pas des groupements de type associatif. L'article 21 de la Constitution accorde une plus grande liberté aux cultes qu'à un groupement à caractère philosophique créé selon le droit privé, par exemple. La souveraineté conférée aux religions ne découle pas du droit privé en général ou du droit contractuel en particulier ; elle est la conséquence logique d'un « principe (purement négatif) d'abstention du droit public »⁷. L'Etat ne peut pas s'occuper du contenu dogmatique de cultes ni de leur organisation.

En conséquence, il est notamment considéré que l'Eglise a, à tout moment, le droit de nommer de nouveaux évêques et de créer de nouveaux évêchés sans devoir demander ou obtenir l'autorisation de l'autorité civile. C'est également dans cette optique qu'il est généralement admis que les ministres des cultes ne sont en aucun cas des fonctionnaires⁸, que le service public n'a aucune emprise ni sur leur nomination ni sur leur révocation.

L'article 181 de la Constitution dispose :

« § 1^{er}. *Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; 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'Etat ; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget. »*

La liberté particulière accordée aux cultes par la Constitution belge par les articles 19, 20 et 21 est complétée à l'article 181 par un régime de subventionnement des ministres des cultes et des délégués laïques. L'Etat belge n'opte pas pour une "neutralité" de l'Etat vis-à-vis des cultes sous la forme d'une abstention

⁷ L.L. Christians, « Chronique de jurisprudence », *A.P.T.*, 1990, p. 206, cité par P. De Pooter, *De rechtspositie van erkende erediensten en levensbeschouwingen in Staat en maatschappij*, Gent, Larcier, 2003, p. 75.

⁸ J. Dujardin en E. Vandenbossche, « De regionalisering van de bestuurstellingen van de erkende erediensten », *T.B.P.*, 2002, p. 448.

d'intervention financière. Il y prévaut au contraire un pluralisme philosophique activement soutenu qui contribue à une jouissance effective de la liberté de culte.

Il en résulte aussi que le système belge ne peut pas être qualifié de système de séparation entre l'Eglise et l'Etat. On ne peut également pas parler d'unité entre les deux dans la mesure où le pouvoir civil ne peut s'immiscer dans les questions religieuses. Le système a jadis été défini comme étant un système « d'indépendance mutuelle »⁹ ou, récemment, de « neutralité bienveillante »¹⁰.

Un système indemnitaire de rémunération des prêtres de l'église catholique existait depuis la révolution dans l'Etat français à titre de compensation pour la nationalisation des biens de l'Eglise. Le régime napoléonien adopta ce système, qui fut étendu au culte protestant, pour les départements belges. Le système fut maintenu par l'autorité néerlandaise. Dès 1830, l'Etat belge, enfin, qui maintint la justification indemnitaire en ce qui concerne le culte catholique, y ajouta une justification sociale par la référence à l'utilité d'un culte, ce qui permit d'étendre le financement aux ministres du culte israélite (1831), puis aux cultes anglican (1835), islamique (1974), orthodoxe (1985) et finalement aux communautés non confessionnelles (1993). C'est ainsi que, progressivement, le subventionnement des cultes reconnus et de la communauté non confessionnelle a pris une autre signification que celle de la compensation d'une injustice subie : il s'agit d'une indemnité pour un service social. « Les raisons qui incitent le législateur à soutenir activement certains cultes sont l'utilité morale et sociale reconnue à certaines religions, leur contribution à l'intérêt public et les services qu'elles offrent à la population, soulignant ainsi l'intérêt public ».¹¹

L'article 181, § 1^{er}, de la Constitution a toujours été interprété de manière telle que l'obligation de payer les traitements et les pensions des ministres des cultes ne s'applique qu'à l'égard des cultes dont le législateur estime qu'ils présentent une « utilité sociale générale »¹². Le mécanisme de reconnaissance accorde manifestement des avantages aux cultes reconnus et traite donc les cultes inégalement. Cette inégalité repose toutefois sur une base objective et en principe contrôlable : l'utilité sociale du culte ou de la conception philosophique. Même si l'application de ce critère exige une appréciation, il est clair qu'il n'établit pas de différence entre les cultes sur la base de contenus dogmatiques mais uniquement sur la base de considérations séculières.

⁹ H. Wagnon, « La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique », *Ann. dr. sc. pol.*, 1964, p. 72.

¹⁰ L.L. Christians, « Le financement des cultes en droit belge: bilan et perspectives », *Quaderna di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, 1, p.83.

¹¹ P. De Pooter, *op.cit.*, p. 128.

¹² Conseil d'Etat, section de législation, avis n°36.134/3 du 21 novembre 2003 sur un avant-projet de décret « relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus ».

2.2. Outre les dispositions constitutionnelles qui traitent expressément des conceptions philosophiques et religieuses, il existe également plusieurs autres dispositions qui ne concernent pas les cultes mais qui ont une incidence directe ou indirecte sur les relations entre les confessions philosophiques ou religieuses et l'Etat.

La Commission mentionne l'article 22 de la Constitution qui consacre "*le droit au respect à la vie privée et familiale*" entendu, notamment, comme garantissant le droit à l'intimité. Ainsi, aucune loi en général ni le droit relatif au statut des ministres des cultes et des délégués laïques en particulier ne saurait avoir pour effet que les Belges ou les ressortissants étrangers protégés par l'article 191 doivent signifier, sous une forme ou sous une autre, leur appartenance religieuse à l'occasion par exemple d'un recensement ou au moment de remplir sa déclaration d'impôts¹³. « La liberté des cultes s'oppose à ce que l'autorité civile recherche si une personne pratique un culte et lequel ». ¹⁴ Les données relatives aux convictions philosophiques d'une personne sont protégées par la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée.

L'article 22 de la Constitution et la loi du 8 décembre 1992 limitent la manière dont l'article 181 de la Constitution peut être appliqué. Conformément à cet article de la Constitution, c'est en fin de compte le législateur qui détermine, par le biais de la loi budgétaire, pour quel montant l'Etat intervient. La participation de l'Etat dans le financement des cultes et de la laïcité organisée n'est donc pas illimitée. Cela ressort de la lecture conjointe des articles 21, alinéa 1^{er}, et 181, § 1^{er}, de la Constitution¹⁵.

Garant du droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution exclut que le montant budgétaire alloué en faveur des ministres des cultes reconnus et des délégués laïques soit réparti sur la base d'une enquête non anonyme sur le nombre de croyants. Ainsi, dans le système italien, le financement des cultes s'opère sur la base de données fournies par le contribuable qui doit préciser la destination philosophique qu'il souhaite voir affectée à une partie des impôts. Dans l'état actuel de la Constitution belge, pareil

¹³ F. Delpérée et autres, « Les aspects constitutionnels, budgétaires et fiscaux du financement public des cultes. Perspectives belge et comparées », *Ann. dr. Louvain*, 2001/4, pp. 460-461.

¹⁴ Bulletin des questions et réponses, Chambre, 1968-69, 7 janvier 1969, 308 (question n°26 Henckens).

¹⁵ Voir également l'avis du Conseil d'Etat rendu le 8 octobre 2001 sur le projet de loi relatif 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 : comme il l'avait déjà fait dans son avis n°26.817/2 du 15 juillet 1998 sur un avant projet de loi relatif aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, le Conseil d'Etat a en l'occurrence estimé « *qu'en vertu des principes constitutionnels de la liberté d'association et d'opinion, il n'appartient pas à l'Etat d'intervenir dans la nomination et dans l'installation des délégués qui ont pour mission d'offrir à la population une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Il en résulte que l'Etat n'a pas à imposer la nature juridique du lien qui unit le délégué à l'organisation non confessionnelle reconnue.* » (Conseil d'Etat, section de législation, avis du 8 octobre 2001 n° 31.986). Le même raisonnement peut certainement s'appliquer aux cultes confessionnels.

système paraît exclu¹⁶. Les alternatives à la collecte de l'information nécessaire via la déclaration d'impôts présentent également des obstacles¹⁷. La Commission ne voit pas comment la consultation populaire envisagée par plusieurs propositions de loi pourrait être organisée dans le cadre juridique actuel. Comme le paiement des traitements et des pensions des ministres des cultes est une compétence fédérale, il devrait s'agir soit d'un référendum fédéral, soit d'une consultation à l'occasion de l'élection de mandataires politiques. Il est vrai que les résultats d'une telle enquête pourraient ne pas être reliés à l'identité de l'électeur, de sorte que les obstacles de l'article 22 de la Constitution seraient évités. Toutefois, les consultations populaires fédérales sont exclues sur la base de l'article 33 de la Constitution en général et de l'article 20 de la Constitution, en ce qui concerne la liberté des cultes et des opinions en particulier. En outre, tant dans l'optique de la consultation populaire fédérale que dans celle d'une consultation à l'occasion d'élections, la Commission rappelle qu'un grand nombre de membres des cultes reconnus n'ont pas le droit de vote. C'est particulièrement le cas pour l'Islam, les religions anglicane, orthodoxe et protestante (évangélique), et même pour les catholiques ayant immigré récemment, par exemple de Pologne et d'Afrique. Parfois, la difficulté pratique que pose l'article 22 de la Constitution est mise en rapport avec l'article 21 de la Constitution (autonomie des cultes), de façon à considérer que les données sur les nombres de croyants sont en principe fournies par les autorités ecclésiastiques ou religieuses et ne peuvent être mises en doute par le pouvoir civil.

D'autres articles de la Constitution qui présentent un intérêt pour les cultes et la laïcité organisée sont l'article 27 (droit d'association), les articles 30 et 129 (liberté de l'emploi des langues). Ces derniers articles sont importants pour ce qui concerne les limitations éventuelles qui pourraient être imposées aux ministres des cultes en ce qui concerne l'emploi de leur propre langue ou quant à la langue dans laquelle le culte pourrait devoir être exercé.

Dans le domaine du droit budgétaire, qui doit aussi retenir l'attention de la Commission, il faut mentionner les articles 170 et 173 de la Constitution (principe de légalité) et les articles 171 et 174 (principe d'annualité et d'universalité). Aux termes de l'article 181, en effet, les moyens prévus pour le financement des pensions et

¹⁶ Bien qu'on puisse se demander si, à l'instar de l'Italie, un sondage sur le culte (ou une organisation équivalente) auquel le contribuable souhaite voir allouer une partie des impôts ne contourne pas les obstacles de l'article 22 de la Constitution. Dans l'exemple italien, on ne demande pas quelle est la conception philosophique du contribuable en tant que telle mais uniquement l'objet auquel le contribuable souhaite voir consacrer une somme d'argent.

¹⁷ Même si deux propositions de loi Ecolo (18 avril 2001 et 26 février 2003) partent du principe que les obstacles constitutionnels à une collecte de l'information via la déclaration d'impôts ne s'appliquent pas à une collecte d'informations via une consultation populaire. Voyez J.-F. Husson, « Un autre mode de financement est-il possible ? Relevé des principales alternatives proposées en Belgique », in J.-F. Husson (ed.), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives.*, Les éditions namuroises, 2005, pp.183-189, en particulier, p. 187. Voyez aussi L.L. Christians, « Le financement... », *op.cit.*, pp. 102-103.

traitements des ministres des cultes doivent faire l'objet d'une inscription annuelle au budget de l'Etat fédéral. C'est, en vertu de l'article 74, 3°, de la Constitution, une loi monocratérale qui établit ledit budget.

2.3. La Commission relève qu'on doit encore tenir compte des dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui doivent aussi être respectées en cette matière¹⁸.

2.4. On ne saurait non plus négliger l'impact juridique sur la problématique dont est chargée la Commission des dispositions constitutionnelles et des lois spéciales qui attribuent des compétences aux Communautés (en matière d'enseignement) et aux Régions (en matière de fabriques d'églises et d'établissements chargés de la gestion du temporel des cultes)¹⁹.

¹⁸ *Infra*, 3.3.

¹⁹ *Infra*, 3.4.

3. Les paradoxes du système constitutionnel et législatif relatif aux cultes

Si on les considère globalement, les dispositions constitutionnelles concernant les relations entre les communautés confessionnelles ou non confessionnelles et l'Etat peuvent être qualifiées de « paradoxales » sur plusieurs points²⁰. Ce caractère paradoxal est à mettre en rapport avec (1) les tensions entre le principe de l'égalité des cultes et les implications de la reconnaissance de certains d'entre eux, qui leur accorde des avantages substantiels par rapport aux autres ; (2) les tensions entre, d'une part, la liberté d'organisation interne des cultes et de la laïcité organisée et, d'autre part, les effets civils qui découlent du financement public des traitements et des pensions des ministres des cultes et des délégués laïques ; (3) la nécessité de respecter les dispositions du droit de la Convention européenne des droits de l'homme dont certaines font parfois l'objet d'interprétations *a priori* difficilement conciliables avec le droit interne; (4) l'attribution de certaines compétences aux régions qui ont rendu plus complexe encore, voire peut-être contradictoire, l'application du droit fédéral.

3.1. La reconnaissance des cultes

Le législateur constitutionnel belge initial, le Congrès national, a inscrit dans les articles 10, 11 et 19 de la Constitution un principe de liberté et d'égalité des cultes et de leurs adeptes. Bien qu'on puisse estimer que la liberté de culte n'empêche pas l'autorité de prendre des mesures positives pour permettre l'exercice effectif de ces libertés²¹, la question se pose néanmoins de savoir si l'article 181 de la Constitution ne met pas en péril l'égalité entre les cultes. En effet, en faisant référence au budget, l'article 181 implique une reconnaissance de certains cultes par ou en vertu d'une loi.

La Commission insiste, en effet, sur le fait que l'article 181 de la Constitution ne définit en rien ce qu'est un culte reconnu. Ni cet article ni aucune autre disposition constitutionnelle ne donnent non plus d'indication sur la forme que doit prendre cette reconnaissance ou sur les critères qui doivent présider à celle-ci²². S'il faut exclure, d'emblée, le critère qui se référerait à la plus ou moins grande vérité doctrinale de ce culte, il semble qu'en pratique, « le nombre des fidèles, l'historicité de la présence en Belgique et la structuration de

²⁰ V. De Coorebyter, « Retour sur la naissance d'un système paradoxal », dans J.-F. Husson (ed.), « *Le financement...* », *op.cit.*, pp. 91-100 ; A. Alen et F. Judo, *Een paradoxale scheiding. De laïcité van de Staat in de Belgische Grondwet*, Seminarie Staatsrecht, année académique 2003-04, KUL.

²¹ C.A., n°152/2005 du 5 octobre 2005 concernant les recours en annulation des articles 10 et 126 du décret de la Région flamande du 7 mai 2004 relatif à l'organisation matérielle et au fonctionnement des cultes reconnus.

²² Dans ces sens, F. Amez, « La répartition des compétences selon la loi spéciale et l'accord de coopération du 27 mai 2004 » dans J.-F. Husson (ed.), *Le financement...*, *op.cit.*, p. 104.

la communauté sont les critères les plus généralement retenus »²³. Il faut encore relever que deux autres critères s'ajoutent aux trois précités : celui de la conformité du culte à l'ordre public et celui de l'importance sociale de ce culte.²⁴ Il semble donc que rien n'empêcherait le législateur fédéral de préciser ces critères de reconnaissance. L'idée est séduisante, qui aurait le mérite de rendre transparente et, il faut le souhaiter, plus respectueuse des principes constitutionnels, une pratique administrative juridiquement incertaine. La Commission s'interroge toutefois sur le caractère souhaitable de pareille démarche. En effet, même à supposer ces critères fixés dans une loi, le législateur qui serait saisi d'une nouvelle demande de reconnaissance serait-il tenu par ceux-ci ? N'est-il pas dans son pouvoir de refuser cette nouvelle demande, même à supposer que celle-ci respecte tous les critères antérieurement établis²⁵ ? De plus, se pose la question de savoir dans quelle mesure le législateur actuel peut lier le législateur futur.

Bien que, comme on vient de le rappeler, la notion de culte « reconnu » ne figure pas dans les dispositions constitutionnelles portant directement sur les cultes, elle apparaît à l'article 24, § 1^{er}, (récent) qui traite de l'enseignement : « Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ».^{26 27} Par ailleurs, la Commission observe, que, s'agissant des délégués laïques, ce sont, aux termes de l'article 181, §2, de la Constitution, ceux qui relèvent d'organisations « reconnues » qui bénéficient d'un financement.

Certains cultes (les cultes reconnus) sont de ce fait immanquablement avantagés par rapport à d'autres (les cultes non reconnus). En effet, les établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus disposent de la personnalité juridique, tandis que les cultes non reconnus doivent se tourner vers une autre forme juridique (depuis 1921, les cultes non reconnus ont la possibilité d'adopter la forme d'une asbl). En outre, la reconnaissance implique le subventionnement des traitements et des pensions des ministres des cultes. Comme le législateur belge a repris la législation française du 30 décembre 1809 sur les fabriques d'église, les communes et les provinces doivent prendre (ou sont autorisées à prendre) toutes sortes

²³ F. Amez, « La répartition... » dans J.-F. Husson (ed), *Le financement...*, *op.cit.*, et C.E., 12 janvier 1994, *Rev. gén. dr.*, p. 115.

²⁴ Ces différents critères ont été rappelés par la ministre de la Justice qui répondait, le 22 novembre 2005, à la question de M. Beke relative à la procédure « exacte » en matière de reconnaissance des cultes en Belgique, en général, s'agissant, en particulier de savoir si une procédure relative à la reconnaissance du culte bouddhiste était en cours (Questions et Réponses, *Sénat*, 22 novembre 2005 (n° 3-54), pp. 4744-4745).

²⁵ Certes, un recours devant la Cour d'arbitrage pourrait être envisagé, sur la base, par exemple, de la violation des principes d'égalité et de non discrimination par la loi qui aurait explicitement refusé la reconnaissance demandée. En revanche, il paraît plus plausible qu'en pareil cas le législateur s'abstiendrait de reconnaître le culte et, dans ce cas, le demandeur serait dépourvu de tout recours (contrairement à la situation d'un refus implicite dans le chef d'une autorité administrative, *infra*, note 50).

²⁶ On peut observer que l'article associe le terme « reconnue » à celui de « religion » et non au terme légistiquement usuel de « culte ».

²⁷ *Infra*, 3.4.

de dispositions pour pallier les insuffisances de revenu pour faire face à l'exercice des cultes (construction et entretien des églises et des presbytères; coût de l'exercice du culte, y compris les salaires du personnel d'église; logement ou indemnité de logement pour le ministre des cultes). Les établissements publics laïques bénéficient des mêmes avantages, à l'exception de la mise à disposition d'un logement. Il faut y ajouter le droit à des structures pour la prise en charge catégorielle à l'armée, dans les prisons, les hôpitaux, la pêche, etc., le droit à l'organisation d'un cours philosophique dans l'enseignement obligatoire public et le droit à un temps d'antenne sur les chaînes de radio et de télévision²⁸. Les cultes reconnus bénéficient également d'avantages d'ordre fiscal²⁹. Les avantages de la reconnaissance sont donc substantiels.

Comme la Commission l'a déjà relevé, cette inégalité de traitement se fonde sur une base objective et séculière, à savoir l'intérêt social des conceptions philosophiques reconnues.

3.2. L'ordre juridique étatique, l'autonomie des ordres juridiques religieux et l'autonomie des groupements philosophiques

Dans les dispositions constitutionnelles, on relève également une opposition entre les articles 21 et 181. Bien que l'article 21 interdise formellement l'intervention de l'Etat dans l'organisation interne d'un culte et dispose en outre que la nomination ou l'installation des ministres n'entre pas dans ses compétences, l'article 181 offre malgré tout une base à une forme restreinte d'ingérence de l'Etat. Ainsi, le législateur peut-il raisonnablement exiger des cultes reconnus qu'ils présentent une structure minimum permettant notamment de désigner une instance susceptible de constituer l'interlocuteur des autorités publiques³⁰.

A cet égard, la Commission tient à rappeler que la notion de ministre du culte est un concept de droit public. Elle n'apparaît ni en droit canonique ni dans les règles d'organisation interne d'aucun autre culte. C'est sans doute là, comme on l'a pertinemment observé,³¹ sa principale utilité: la notion de ministre des cultes peut s'appliquer à tous les cultes reconnus. En d'autres termes, seuls sont ministres du culte les personnes auxquelles la loi reconnaît cette qualité³². C'est ainsi, par exemple, qu'à défaut de s'être vus attribuer cette

²⁸ Il faut noter toutefois que ces avantages ne sont pas systématiquement octroyés à tous les cultes reconnus. Ainsi, il n'y a pas d'aumônier anglican, orthodoxe ou musulman à l'armée, les anglicans et les musulmans ne bénéficient pas d'un temps d'antenne à la télévision, il n'y a qu'un aumônier catholique et un conseiller laïque au sein de la pêche maritime, etc.

²⁹ Pour être complète, la Commission précise que les cultes non reconnus bénéficient également de l'exonération de précompte immobilier pour les biens immobiliers affectés à l'exercice public du culte.

³⁰ C.A., n°148/ 2005 du 28 septembre 2005 sur le recours en annulation de la loi du 20 juillet 2004 portant création d'une commission chargée du renouvellement des organes du culte islamique, p. 14. Voyez aussi l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'avant-projet de loi reconnaissant les modifications de l'archevêché de Malines et la création de l'évêché d'Anvers (*Doc.parl.*, Chambre, 296 (1961-1962) N. 1., avis du Conseil d'Etat, pp. 2 et 3).

³¹ F. Amez, « La répartition... », dans J.-F. Husson (ed), *Le financement...*, *op.cit.*

³² C.E., avis n° 37. 413/3 du 15 juin 2004, sur le projet de décret du Gouvernement flamand portant réglementation relative à la désignation de ministres du culte et de délégués laïques auprès de certains services publics flamands, p. 4.

qualité, les membres des congrégations religieuses qui se consacrent à la vie contemplative ne sont pas considérés comme des ministres des cultes et ne bénéficient donc d'aucun traitement ni d'aucune pension à charge de l'Etat. Il en est de même des aumôniers de prison ou des aumôniers militaires dont le service rendu à la société et la rémunération qu'il justifie ne relèvent toutefois pas de la catégorie des ministres des cultes.

Le critère civil qui sert à déterminer qui est « ministre du culte » est en rapport direct avec les raisons (séculières) justifiant la reconnaissance des cultes. En effet, les ministres des cultes n'ont pas tous droit à une rétribution. Seuls ceux qui sont utiles et nécessaires à l'exercice des aspirations religieuses de la population peuvent en bénéficier³³. Dans la mesure où l'utilité et la nécessité de satisfaire de telles aspirations sont démontrées, les autorités subventionnent aussi bien les « ministres sur le terrain », qui assurent l'administration régulière du culte aux croyants, que les « ministres d'encadrement », qui veillent à la gestion administrative des fonctions de terrain, sans pour autant assurer directement eux-mêmes le service du culte à la population. Les autorités publiques fixent également le cadre, avec une répartition quantitative des fonctions nécessaires, en tenant compte des moyens budgétaires disponibles.

En ce sens, la fonction de service à la communauté semble limiter la force de l'argument de « liberté d'organisation interne » du culte. Dans un autre sens, cependant, la notion de service à la communauté étend le champ d'application de la liberté des cultes : en effet, du point de vue civil, les personnes ayant reçu l'*ordination* ne sont pas les seules à pouvoir être considérées comme « ministres du culte ». Les personnes laïques du point de vue du droit canon qui assurent des fonctions d'encadrement peuvent, d'un point de vue civil, être considérées comme des « ministres du culte ». Il en va de même pour certaines fonctions de terrain qui, selon le droit canonique, peuvent être exercées par des laïcs (c'est-à-dire par des « personnes n'ayant pas reçu l'ordination »). La Commission tient à mettre en garde, ici, contre le danger d'une imprégnation trop forte, par la tradition catholique, de la notion de « ministre du culte » longtemps réduite, dans celle-ci, au personnel ayant fait l'objet d'une ordination sacerdotale. Ainsi, une religion comme l'Islam n'aurait aucun « ministre du culte » si cette notion devait désigner uniquement les membres du clergé. La même observation vaut pour d'autres cultes, y compris le culte catholique qui fait appel, lui aussi, la Commission y reviendra, à du personnel laïc.

De manière générale, on peut dire que l'autonomie du culte telle qu'elle est établie à l'article 21 de la Constitution est restreinte par les considérations qui ont conduit le législateur à la reconnaissance d'un culte.

³³ P. De Pooter, *op.cit.*, p. 145.

Les mesures positives qui, en vertu de l'article 181 de la Constitution, permettent l'exercice effectif de la liberté de culte peuvent réellement être considérées comme une ingérence des autorités dans le droit des cultes reconnus à organiser leur fonctionnement de manière autonome. Selon la Cour d'arbitrage, pareille ingérence est compatible avec la liberté de culte (1) *si* les mesures font l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, (2) si elles poursuivent un objectif légitime, (3) si elles répondent à un « besoin social impérieux » (sont «nécessaires dans une société démocratique ») et (4) s'il existe un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part³⁴.

La Commission insiste donc sur le fait que la relation paradoxale entre l'article 21 et l'article 181 de la Constitution engendre un statut *sui generis* pour les ministres des cultes. Les ministres des cultes rémunérés par l'Etat ne sont pas des fonctionnaires. Ils ne sont pas davantage des travailleurs salariés. En effet, les liens qui les unissent à leurs supérieurs hiérarchiques ne sont pas considérés comme constitutifs d'un contrat de travail. A cet égard, la situation des religieux ou des titulaires d'un cours de religion ou de morale laïque dans un établissement scolaire est toute différente, ces derniers étant liés à leur employeur par les liens d'un contrat ou d'un statut, selon le type d'établissement. Il faut donc admettre que les ministres des cultes bénéficient sur le plan civil d'un statut *sui generis*. Les dispositions applicables à l'établissement de leurs traitements, aux éventuelles augmentations barémiques, au mode de calcul des pensions, au cumul d'indemnités, aux exigences en matière d'aptitude, etc. ne doivent donc pas nécessairement être comparables ni comparées à celles applicables aux fonctionnaires.

La Commission tient à souligner que les mêmes considérations valent de ce point de vue pour les délégués laïques. Si ces derniers ne forment pas, cela est évident, une septième catégorie de ministres des cultes, il est clair que la volonté du Constituant, lors de l'adoption de l'article 181, § 2, était d'offrir à la communauté non confessionnelle un statut juridique équivalent à celui existant pour les six cultes reconnus. Les travaux préparatoires ne laissent aucun doute à ce sujet.³⁵ Dans ce contexte, il faut considérer que, pas plus que les ministres des cultes, les délégués laïques ne sont au regard de leurs rapports avec l'Etat des fonctionnaires ou des travailleurs salariés. En revanche, la Commission ne peut admettre qu'ils formeraient, compte tenu de la place qui leur est reconnue dans la Constitution, à savoir dans la disposition relative aux ministres des cultes

³⁴ Voyez C.A., arrêt n°152/2005 du 5 octobre 2005, p. 3..

³⁵ *Doc. Sénat*, n° 100 – 3/1° (S.E. 1991-1992), p.3 ; *Doc. Sénat*, n° 100 – 3/2° (S.E. 1991-1992), p.2.

reconnus, une catégorie autonome par rapport à celle des ministres des cultes reconnus à laquelle serait réservé un statut constitutionnel distinct³⁶.

3.3. Les droits fondamentaux garantis aux ministres des cultes et aux délégués laïques

On a pu observer que les risques de violer la liberté interne des cultes ne concernent plus tant aujourd'hui, contrairement au 19^{ème} siècle, une trop grande intrusion de la part des autorités, mais portent sur la protection des droits de l'homme au sein des organisations religieuses elles-mêmes. En ce sens, la Commission s'interroge sur le point de savoir si, une fois qu'une charge ecclésiastique a été conférée, en vertu de laquelle son titulaire perçoit une rémunération versée par les pouvoirs publics, elle n'est pas créatrice d'un droit à la conserver sauf s'il est satisfait aux conditions de forme et de fond exigées pour son retrait.

L'article 21 de la Constitution garantit, en effet, à tous les cultes existants en Belgique - qu'ils soient ou non reconnus - la pleine autonomie d'organisation interne. Ceci découle du texte même de cette disposition qui interdit que l'Etat intervienne dans la nomination et dans l'installation des ministres d'un culte. Le texte de la Constitution n'évoque pas, cependant, la question du retrait de la charge qui aurait été conférée par l'institution cultuelle. Dans la mesure où la Commission n'est pas chargée d'examiner la question sous l'angle de l'autonomie interne des cultes proprement dits³⁷, elle envisage cette question seulement du point de vue des droits et des obligations respectifs applicables en cette matière tant aux institutions cultuelles qu'à l'Etat en raison du fait que, par l'effet de l'application de l'article 181 de la Constitution, la nomination à une charge ecclésiastique a aussi, dans ce cas, des effets de droit civil, à savoir le paiement d'un traitement et le versement d'une pension.

Les décisions confessionnelles qui fondent les révocations sont, en effet, parfois contestées devant les cours et tribunaux. Ces derniers sont effectivement compétents à connaître de telles actions dans la mesure où ces contestations invoquent la violation d'un droit civil (perte d'un traitement ou du droit à la pension). Les juridictions belges sont alors confrontées à la difficulté de concilier le principe de non-intervention de

³⁶ Dans le même sens, l'avis du C.E., 31. 986/2 sur l'avant-projet de loi « relatif 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 », (qui renvoie à l'avis 26.817/2), pp.3-4.

Par ailleurs, on reviendra sur l'incohérence qui résulte, par conséquent, de la régionalisation de la matière du temporel des cultes alors que la gestion des biens affectés à l'assistance morale non confessionnelle est restée une compétence fédérale (*infra*, 3.4.).

³⁷ S'agissant par exemple de savoir si le respect des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme a uniquement une portée verticale (entre les Etats contractants et leurs ressortissants) ou aussi un effet entre les particuliers (« *Drittwirkung* »).

l'article 21 de la Constitution avec celui de l'article 181, § 1^{er}. Ce problème, bien connu des juristes praticiens du droit international privé, revient à se demander à quelles conditions les juridictions belges doivent reconnaître une efficacité aux décisions prises par les institutions cultuelles.

Une partie de la doctrine³⁸ semble déduire de l'article 21 de la Constitution qu'il consacre la même autonomie en ce qui concerne la révocation d'un ministre du culte. La qualité de ministre du culte n'est effectivement pas réglée par la loi. Elle ne figure que dans la réglementation interne du culte concerné. Ainsi, le certificat d'ordination par l'évêque diocésain constitue la preuve de la qualité de prêtre catholique et, conformément au principe constitutionnel selon lequel il revient à l'autorité ecclésiastique compétente de déterminer qui est ministre du culte, des diacres permanents peuvent également être pris en considération comme ministres du culte.

Les mesures purement disciplinaires que les autorités ecclésiastiques prennent à l'égard de leurs ministres relèvent également du droit interne. Lorsqu'un évêque prend une mesure purement disciplinaire à l'égard d'un de ses prêtres diocésains, les tribunaux ne sont pas compétents.

S'appuyant sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat, en vertu de laquelle l'Etat n'est pas autorisé à intervenir dans la nomination de ministres du culte, l'ancienne jurisprudence ne s'estimait dès lors pas apte à examiner la validité de la révocation d'un prêtre de paroisse qui avait été révoqué par son évêque selon le droit canonique et qui avait de ce fait perdu son traitement.

Cependant, une jurisprudence plus récente franchit un pas lorsqu'il apparaît que la voie canonique n'a pas été respectée. Ainsi, elle a jugé que lorsqu'un évêque prive un vicaire de paroisse de juridiction canonique et demande au Ministre de la Justice d'enlever à l'intéressé des états de traitements, cet évêque commet une voie de fait si la décision canonique dont résulte la perte de traitement n'a pas été prise régulièrement. On a ainsi abandonné la position selon laquelle la séparation de l'Eglise et de l'Etat interdisait au juge d'examiner si la décision des autorités ecclésiastiques était conforme au droit canonique en la matière³⁹.

La jurisprudence reste encore hésitante. Ainsi, la Cour de cassation a cassé successivement⁴⁰ l'arrêt de la cour d'appel de Mons, d'abord, puis celui de la cour d'appel de Liège, statuant sur renvoi, qui avaient refusé

³⁸ Voyez F. Amez, « Un aspect oublié de la réforme de l'Etat: le régime des cultes », *J.T.*, 2002, p. 529 et références note 4 ; de manière plus nuancée, LL. Christians, « L'article 16, alinéa 1^{er}, de la Constitution : examen critique de la jurisprudence relative aux conditions d'efficacité dans l'ordre juridique belge des décisions religieuses de révocation des ministres des cultes (1831-1989) », *A.P.*, 1990, pp. 204-217. Voyez aussi R. Torfs, « Le droit disciplinaire dans les Eglises », *R.T.D.H.*, 1995, pp. 245-270.

³⁹ L. Vervliet, « De rechtspositie van de bedienaars van de eredienst en van religieuzen. Overzicht van de rechtspraak. », *R.D.S.* 1993, pp. 1-2.

⁴⁰ Cass., (1^{ère} ch.), 20 octobre 1994, *R.C.J.B.*, 1996, et note F. Rigaux, pp. 119-129 et Cass., (chambres réunies), 6 juin 1999, *Pas.*, 1999, I/330. Voyez aussi, dans un sens différent, sur le premier arrêt de la Cour de cassation, R. Torfs, « Le droit disciplinaire ... », *op. cit.*, pp. 262-269.

de donner une efficacité à la décision religieuse privant un ministre du culte catholique de son office au motif que cette décision avait été prise en violation du principe général de droit, d'ailleurs garanti par l'article 6.1. de la CEDH, selon lequel toute personne peut prétendre au respect de son droit de défense et à ce que sa cause soit entendue équitablement lors de l'examen d'une contestation sur ses droits et obligations de caractère civil. Les motifs pour lesquels la Cour de cassation a, à deux reprises, ainsi cassé les arrêts rendus par les cours d'appel étaient déduits de ce que « l'article 21 de la Constitution dispose que l'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque ; que du principe ainsi affirmé de l'autonomie organisationnelle de chaque confession, il se déduit, d'une part, que la nomination et la révocation des ministres d'un culte ne peuvent être décidées que par l'autorité religieuse compétente, conformément aux règles du culte, et, d'autre part, que la discipline et la juridiction ecclésiastiques ne peuvent s'exercer sur ces ministres du culte que par la même autorité et conformément aux mêmes règles ». Dans le second arrêt, la Cour se prononce, mais de manière peu éclairante sur l'article 6.1. de la CEDH dont le juge d'appel avait tiré un motif pour affirmer ceci : « Attendu que, se fondant sur le principe général du respect des droits de la défense, l'article 6.1. de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et certaines règles du droit canonique, l'arrêt attaqué considère ' qu'il suffit de constater que par un acte unilatéral, qu'il appartiendra au juge du fond d'apprécier, le (demandeur) a privé (le défendeur) d'un droit auquel celui-ci pouvait apparemment prétendre et sans avoir pu assurer sa défense dans le respect des principes invoqués ci-avant , « *attendu qu'en vertu du principe constitutionnel précité, il n'était pas au pouvoir de la cour d'appel, même siégeant en référé, d'ordonner le maintien du défendeur dans sa charge pastorale* ⁴¹ ».

La position de la Cour de cassation peut étonner. N'est-il pas contradictoire de reconnaître que la contestation portée devant les deux cours d'appel porte bien sur des droits civils (à défaut de quoi elle n'aurait pas été de la compétence du pouvoir judiciaire) tout en affirmant que l'article 6.1. de la CEDH n'est pas applicable en l'espèce ?

S'il n'est pas contestable que les ordres juridiques ecclésiastiques ne sont pas tenus comme tels de respecter la Convention européenne, n'étant pas des parties contractantes à celle-ci⁴², il paraît plus difficile d'admettre que, dès lors qu'un Etat partie à la Convention reconnaît dans son système juridique certains effets civils à des décisions religieuses⁴³, il puisse admettre que ses propres institutions chargées de contrôler l'application

⁴¹ Mise en italique par la Commission.

⁴² En ce qui concerne en particulier l'ordre juridique de l'Eglise catholique, on rappelle que l'Etat du Vatican n'est pas membre du Conseil de l'Europe.

⁴³ Effets qui commencent lorsqu'une autorité ecclésiastique désigne une personne comme ministre de son culte et sollicite pour elle le versement d'un traitement par l'Etat.

des effets de cette reconnaissance écartent l'application des droits garantis par la Convention. On peut rappeler que si l'article 9. 1 de la CEDH interdit toute ingérence des Etats contractant dans le fonctionnement interne des confessions religieuses, le principe a ses limites, fixées dans le paragraphe 2 de la même disposition. Aux termes de cette disposition, en effet, des restrictions peuvent être décidées par l'Etat lorsqu'il s'agit de protéger, dans la société démocratique, la sécurité publique, l'ordre, la santé, la morale publique ou les droits et des libertés d'autrui. Ainsi un Etat pourrait être tenu pour responsable de n'avoir pas pu éviter des comportements nuisibles à l'égard des personnes adeptes de certaines confessions religieuses. En outre, dès le moment où il prétend lui-même, comme c'est le cas de l'Etat belge, prendre en charge certains aspects des pratiques religieuses sur son territoire, il doit veiller au respect de toutes les autres dispositions de la Convention.

Il semble qu'en l'espèce on confonde l'autonomie garantie par l'article 21 de la Constitution, d'une part, et, d'autre part, le contrôle qu'il paraît légitime que l'Etat puisse exercer sur les conditions du retrait d'une charge ecclésiastique dès lors que celle-ci confère un droit civil, en application d'une autre disposition constitutionnelle, l'article 181, § 1^{er}.

L'Etat ne peut en aucun cas imposer comme telles les conditions de fond qui détermineraient les règles internes de la désignation ou du retrait d'une fonction religieuse. Il s'agit seulement d'admettre que, dès lors qu'une institution cultuelle prétend, pour un ministre d'un culte qu'elle a choisi en toute autonomie, faire valoir le bénéfice de l'application de l'article 181 de la Constitution, elle doit accepter que ce ministre du culte devient aussi sujet du droit de l'Etat belge et qu'à ce titre, ce dernier peut subordonner l'octroi de ses droits au respect de son droit, en ce compris du droit international auquel il est soumis.

Cette interprétation pourrait trouver appui sur un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme après les deux arrêts précités de la Cour de cassation (arrêt du 20 juillet 2001 en cause de Pelligrini c. Italie⁴⁴). Cet arrêt décide, en effet, que le juge saisi d'une demande d'exequatur d'une décision rendue par une juridiction d'un Etat « qui n'applique pas la Convention », a l'obligation de vérifier que cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure qui remplit les conditions du procès équitable au sens de l'article 6.1 de la Convention. Or, il s'agissait en l'espèce des juridictions italiennes qui avaient exequaturé une sentence d'annulation de mariage prononcée par le tribunal de la Rote. Dans un commentaire de cet arrêt, il a été préconisé très clairement une modification de l'attitude des cours et tribunaux belges qui devront pouvoir

⁴⁴ *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VIII, p. 353. *La Revue trimestrielle des droits de l'homme* (2002, pp.463 et suiv.) l'a publié avec une note de J.P. Costa. L'arrêt a également été annoté par R. Torfs dans le *R.W.*, 2003, pp. 435 et suiv. et par LL. Christians dans la *Rev.crit. DIP*, 93, janvier-mars 2004, pp. 112 et suiv.

apprécier, pour respecter la jurisprudence strasbourgeoise, le caractère équitable des procédures ecclésiastiques, lorsque des décisions qui en sont issues ont des effets civils⁴⁵.

Ce qui doit, en définitive, rester à l'abri de l'ingérence de l'Etat, c'est l'appréciation que porte l'institution sur l'orthodoxie du ministre d'un culte ou la façon dont il exerce son ministère. De même, serait une ingérence inconstitutionnelle le fait pour un tribunal étatique de sanctionner le refus par une église de nommer ministre du culte une femme ou un homosexuel. Ceci étant constaté, il est clair qu'à supposer que les juridictions civiles constatent que la révocation n'a pas été faite dans le respect des règles de procédure, elles ne pourront pas contraindre les autorités à maintenir dans ses fonctions le ministre d'un culte qui aurait effectivement failli aux obligations de sa charge ; ceci relève de l'autonomie interne des institutions cultuelles. Peut-on imaginer que l'Etat continue à rémunérer un ministre d'un culte qui ne pourrait plus exercer son ministère ? C'est là aussi que devraient intervenir des règles claires permettant par exemple de faire bénéficier (comme c'est le cas d'ailleurs actuellement) des allocations de chômage les ministres ainsi « licenciés ».

3.4. Les effets de la réforme de l'Etat sur la problématique du statut des ministres des cultes et des délégués laïques

Les premières lois de réformes institutionnelles n'ont pas eu d'impact sur l'organisation des compétences relatives aux ministres des cultes : le sujet n'ayant pas été abordé, la matière était restée exclusivement fédérale.

L'attribution aux Communautés d'une compétence exclusive en matière d'enseignement fut la première brèche ouverte, en 1988, dans un système jusque là homogène : ce sont, en effet, aux termes de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 4, de la Constitution, les Communautés qui sont tenues d'organiser l'enseignement d'une des *religions* reconnues et de la morale non confessionnelle dans les écoles dont elles ont la charge. Ce sont aussi elles qui, étant compétentes pour fixer le statut des enseignants, sont habilitées à déterminer, notamment, les conditions de nomination des professeurs de religion et de morale laïque. Si ces enseignants ne sont, évidemment pas, du moins à ce titre, des ministres des cultes ou des conseillers au sens de l'article 181 de la Constitution, la Commission pressent que des interférences peuvent naître, tenant, par exemple, aux exigences que les communautés pourraient imposer soit aux titulaires d'un cours de religion soit aux

⁴⁵ P. Marchal. « Chronique de jurisprudence », *Rev.dr.intern. et dr.comparé*, 2004, pp. 209 et suiv. spécialement p. 242. M. Marchal présidait les chambres réunies de la Cour de cassation qui ont rendu l'arrêt précité du 3 juin 1999.

conditions dans lesquels ces cours devraient se faire. La Commission relève aussi que la Constitution laisse planer un doute sur le sens qu'il faut donner à l'expression « religions reconnues ». Celle-ci couvre-t-elle le même champ que celle de « cultes » (reconnus) telle qu'elle apparaît à l'article 181 de la Constitution ? Il semble que non. Ceci a pour conséquence que chacune des trois communautés pourrait reconnaître une ou plusieurs religions qui feraient l'objet d'un enseignement sur leur territoire, alors même que ces religions ne seraient pas considérées comme un « culte » reconnu pour lequel l'Etat fédéral est tenu de payer le traitement et la pension de ses ministres.

Par ailleurs, la Commission se demande si le transfert de la compétence de l'enseignement aux communautés emporte qu'elles sont tenues par la reconnaissance fédérale d'une autorité cultuelle représentative. Dans un arrêt du 5 octobre 1999⁴⁶, le Conseil d'Etat a répondu par la négative, considérant que la compétence de reconnaître une autorité cultuelle représentative constitue l'accessoire de la compétence générale des communautés en matière d'enseignement. La Commission s'inquiète sur les conséquences de pareil raisonnement sur le plan de la cohérence institutionnelle et, aussi sur le plan de l'égalité: ces différences de traitement pourraient-elles, en effet, être considérées comme une conséquence naturelle du fédéralisme ?

L'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 attribuant diverses compétences aux régions et aux communautés a, à son tour, concernant cette fois les régions, profondément remanié le système des compétences relatives aux cultes. En effet, aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par l'article 4 précité de la loi du 13 juillet 2001, les régions sont compétentes pour les fabriques d'église et les établissements chargés du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et des pensions des ministres des cultes.

Le partage des compétences peut être schématisé comme suit :

- Matières qui relèvent du pouvoir fédéral, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 :
 - o la reconnaissance des cultes ;
 - o les traitements et pensions des ministres des cultes ;

⁴⁶ C.E., 5 octobre 1999, *R.W.*, 2000, p.1093, note R. Torfs et *R.B.D.C.*, pp. 327 à 348, note L.L. Christians.

- Matières qui relèvent du pouvoir régional :
 - o la tutelle sur les fabriques d'église ;
 - o le contrôle et l'autorisation de travaux ;
 - o le contrôle et l'autorisation de transactions immobilières ;
 - o le contrôle des budgets et comptes ;
 - o l'autorisation de dons et de legs lorsque le montant légal d'exonération est dépassé ;
 - o la reconnaissance de communautés paroissiales et la législation en la matière.

Comme la laïcité n'est mentionnée nulle part dans la loi spéciale du 13 juillet 2001, on peut considérer qu'elle relève toujours intégralement de la compétence fédérale⁴⁷. Toutefois, il faut souligner que cela peut créer des problèmes. Afin d'assurer l'égalité entre les communautés non confessionnelles reconnues et les cultes reconnus, le niveau fédéral doit tenir compte de tout ce qui se passe au niveau régional, un niveau qui n'est pas habilité à intervenir directement en matière de laïcité⁴⁸.

La Commission tient à faire une première observation: cette fois le législateur spécial vise sans aucun doute un seul et même concept, celui de « cultes reconnus », et il réserve expressément la compétence de leur reconnaissance à l'Etat fédéral. Même si, on l'a relevé, le législateur n'a jamais jusqu'ici procédé à une reconnaissance expresse de tel ou tel culte⁴⁹, cette compétence lui est officiellement reconnue dans les lois de réformes institutionnelles⁵⁰. La Commission tient cependant à observer qu'il paraît devenu difficile d'imaginer que le législateur fédéral, compte tenu de la nouvelle répartition des compétences, puisse encore aujourd'hui, comme il l'a fait naguère, procéder à la reconnaissance d'un nouveau culte, par une modification de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Resterait la solution d'une modification de la loi du 2 août 1974, mais le procédé ne semble pas très élégant. C'est pourquoi la Commission pense utile et même nécessaire de concevoir une législation nouvelle.

⁴⁷ Doc., Chambre, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, 17 avril 2002, n° 50 1556/3, p. 12.

⁴⁸ F. Amez, « Un aspect oublié... », *op.cit.*, p. 529 et suivantes.

⁴⁹ Il a, en effet, procédé à des reconnaissances implicites, en adoptant des dispositions relatives à la gestion du temporel (voyez. la loi du 19 juillet 1974 portant reconnaissance des administrations chargées du temporel du culte islamique (*M.B.*, 23 août 1974) ou la loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe (*M.B.*, 11 mai 1985)). Les cultes catholique et protestant étaient déjà reconnus avant l'indépendance nationale.

⁵⁰ La Commission s'interroge sur la portée que pourrait avoir le refus par le législateur de reconnaître un culte qui lui en ferait la demande. Alors qu'un refus dans le chef d'une autorité administrative, de même d'ailleurs que son abstention d'agir ont pour effet d'ouvrir un recours devant le Conseil d'Etat, on ne voit pas comment le législateur pourrait être sanctionné dans pareil cas.

Un accord de coopération⁵¹ a été conclu, le 27 mai 2004, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux⁵², qui instaure une distinction entre le concept de « reconnaissance d'un culte » et le nouveau concept d'« établissement d'une communauté ». Selon cet accord, la reconnaissance d'un culte relève de la compétence fédérale et comporte « l'établissement d'une législation fédérale spécifique (...), la détermination des moyens financiers nécessaires, la détermination par l'autorité fédérale de l'organe représentatif et la subsidiation éventuelle du fonctionnement de cet organe ». Aux termes de l'article 1^{er}, 5^o de ce même accord, l'établissement d'une communauté est « la décision de la région ou, le cas échéant, des régions relative à l'établissement des communautés, à la modification des limites territoriales ou à la suppression des cultes reconnus par l'autorité fédérale (...) ». Il faut constater que cet accord – mais ce n'était pas et ne pouvait pas être son objet, l'accord n'étant pas conclu avec les communautés - ne donne pas de réponse sur le point de savoir qui, des communautés ou de l'autorité fédérale, est compétent pour désigner l'organe chef de culte chargé de proposer les enseignants appelés à enseigner un cours de religion.

La Commission se permet de faire une deuxième observation : l'article 18, 2^o, de la loi précitée du 13 juillet 2001 a complété l'article 92*bis*, §2, de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par un littéra f) qui dispose que les régions doivent conclure un accord de coopération lorsque des fabriques d'église ou des règles relatives à la gestion du temporel des cultes reconnus se situent sur le territoire de plusieurs régions.

Une troisième observation est faite. Sans revenir sur la genèse de cette nouvelle attribution de compétences aux régions⁵³, il semble que le motif de celle-ci réside dans la régionalisation des attributions en matière d'organisation des pouvoirs locaux. Les fabriques d'église étant une matière entrant dans les attributions des communes⁵⁴, il paraissait logique de la faire entrer dans le champ des compétences régionales. Ce lien a peut-être été fait un peu rapidement. Si les fabriques d'église du culte catholique sont organisées à l'échelon

⁵¹ La Commission se permet d'observer que le recours à un accord de coopération pour, en réalité, donner une interprétation de l'article 6, §1^{er}, VIII, 6^o, de la loi spéciale est un procédé curieux, voire douteux lorsqu'on sait que l'interprétation authentique des lois revient au législateur et en l'occurrence au législateur spécial. Peut-on admettre que ce soient des exécutifs qui aient ainsi accompli une tâche qui aurait dû, semble-t-il, être accomplie par les assemblées élues ? On remarquera, à cet égard, qu'aucun des parlements concernés par l'accord n'a encore donné son assentiment.

⁵² Accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Autorité fédérale, 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 du temporel des cultes reconnus (*M.B.*, 14 juin 2004). Par deux décrets spéciaux, la Région wallonne et la Communauté germanophone ont transféré à cette dernière, à dater du 1^{er} janvier 2005, les compétences relatives aux fabriques d'église et à la gestion du temporel des cultes pour les vingt-cinq communes germanophones. L'accord de coopération qui devrait finaliser ce transfert n'a pas encore été pris à ce jour.

⁵³ Dans le projet initial de révision de la loi spéciale, il n'était question que de la régionalisation des fabriques d'église (*Doc.parl.*, Sénat, 2-709/1). C'est par un amendement (n^o 54, *Doc. parl.*, Sénat, 2-709/5) que l'on rajouta la régionalisation du temporel des cultes reconnus.

⁵⁴ Selon l'article 255 de la Nouvelle loi communale, les communes sont tenues de pourvoir aux « secours aux fabriques d'église et aux consistoires » (9^o) ainsi que de payer « l'indemnité de logement des ministres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas payé en nature » (12^o).

communal, ce n'est pas le cas d'autres cultes reconnus, comme le culte protestant, qui n'est organisé au niveau d'une seule commune que dans un nombre limité de cas⁵⁵, ou le culte orthodoxe ou le culte islamique qui sont organisés au niveau provincial. En ce qui concerne, d'autre part, l'indemnité de logement, il faudra se demander de quelle nature est cet avantage et dans quelle mesure il ne relève pas plutôt du traitement des ministres des cultes, matière qui, on vient de le rappeler, n'a pas été régionalisée.

La Commission se permet de formuler une dernière observation : alors qu'il régionalisait la matière du temporel des cultes, le législateur n'a pas voulu faire de même en ce qui concerne le temporel des institutions relevant de la laïcité. Cette matière reste donc fédérale, au risque de voir apparaître une divergence de plus entre les réglementations fédérale et régionales, d'une part, mais surtout, de heurter l'article 181 de la Constitution lui-même qui, on l'a aussi montré, exige que les délégués laïques bénéficient d'un statut égal à celui des ministres des cultes.

⁵⁵ Dans la plupart des cas en effet, la circonscription territoriale des paroisses protestantes s'étend à plusieurs communes. Il en va de même pour les cultes israélite et anglican et, dans un certain nombre de cas, pour le culte catholique.

4. Les principes directeurs de la Commission

4.1. Introduction

Avant de présenter les résultats de ses travaux et de formuler ses recommandations, la Commission souhaite clarifier les principes qui ont guidé ses travaux. En effet, à partir de l'ensemble des enquêtes effectuées, des consultations auxquelles elle a procédé, de la législation et de la doctrine consultées ainsi que des débats menés au cours de ces réunions, un consensus au sujet de ces principes s'est progressivement formé et précisé.

A la faveur de l'éclairage de ces principes, la Commission forme le vœu de faire mieux comprendre l'esprit qui a présidé à l'élaboration de ces recommandations. Elle estime encore que ces principes pourraient utilement guider les responsables politiques qui prendront le relais du travail qu'elle a accompli en vue de mettre en œuvre la réforme qui lui paraît nécessaire de la législation relative aux traitements et pensions des ministres des cultes et des délégués laïques.

4.2. Le maintien du cadre constitutionnel existant et de la répartition des compétences

La Commission estime que les recommandations qu'elle suggère doivent pouvoir s'inscrire dans le cadre constitutionnel existant, sans qu'il soit nécessaire de le modifier. La Constitution, comme toutes les normes juridiques, doit être interprétée en tenant compte de certaines évolutions sans que nécessairement la prise en considération de chacune d'elles nécessite une révision. Il apparaît, qu'en l'espèce, les différentes dispositions de la Constitution belge qui sont au fondement de l'actuelle réglementation relative aux cultes peuvent être maintenues : la Commission considère que le législateur pourra faire l'économie d'une révision constitutionnelle s'il souhaite mettre en application ses recommandations.

Par ailleurs, même si, on l'a montré⁵⁶, les nouvelles clés de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions ont nécessité et nécessiteront encore des adaptations et des changements d'attribution et surtout des changements d'habitudes dans une matière jusque là réservée à la compétence exclusive de l'Etat fédéral, la Commission a souhaité que les recommandations qu'elle formule ne remettent

⁵⁶ *Supra*, 3, 3.4.

pas en cause les choix politiques qui ont été faits récemment en Belgique. Il ne faudra donc pas, en l'espèce, modifier les lois de réformes institutionnelles pour répondre aux suggestions que la Commission avance⁵⁷.

4.3. Un plus grand respect des règles constitutionnelles

S'il ne convient donc pas d'envisager de modifier la Constitution, en revanche, un des principes directeurs des recommandations proposées est qu'il faut les respecter davantage. Ainsi, il est apparu à la Commission que, s'agissant notamment des principes d'égalité et de non-discrimination garantis par les articles 10 et 11 de la Constitution tels qu'ils sont interprétés aujourd'hui, la diversité des règles appliquées, les pratiques administratives incertaines, la persistance de références historiques à des données qui ont eu leur pertinence mais qui sont aujourd'hui dépassées dans la réalité, ont conduit à l'apparition d'une série de différences injustifiées entre des ministres des cultes différents, entre certains ministres de certains cultes et les délégués laïques, parfois même entre ministres d'un même culte.

La Commission estime que l'application correcte de l'article 181, §§ 1^{er} et 2, de la Constitution nécessite que ministres des cultes et délégués laïques bénéficient d'un régime égal en matière de traitements et de pensions. Seules des différences sont admissibles qui se fondent sur des critères objectifs, qui poursuivent un but légitime, qui recourent à l'usage de moyens pertinents et qui ne soient pas disproportionnés par rapport à l'objectif recherché. Le principe voulu par le Constituant, tant celui des origines que celui qui a complété la règle d'origine, est, en effet, très clair : il a voulu qu'en Belgique les ministres de tous les cultes et les délégués laïques bénéficient, en ce qui concerne les traitements et les pensions, d'un régime constitutionnel unique, celui de l'article 181.

Cette observation conduit à en faire une autre. Le constituant a réservé aux personnes précitées un statut *sui generis*. Le rapport en a déjà fait état⁵⁸. La Commission rappelle ainsi que l'article 154 de la Constitution a procédé de même en ce qui concerne les magistrats à propos desquels il est prescrit que « *les traitements des membres de l'ordre judiciaire sont fixés par la loi* »⁵⁹. Le constituant a aussi réservé un statut particulier aux agents de l'Etat fédéral dont le statut et, partant aussi le traitement, à défaut de disposition contraire dans la Constitution sont fixés par le Roi (articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution). Si, on a eu l'occasion de le rappeler, les ministres des cultes et les délégués laïques ne sont pas des fonctionnaires, il faut encore

⁵⁷ Sous réserve peut-être de la question du temporel des institutions relevant de la laïcité qui devrait pouvoir être réexaminée.

⁵⁸ *Supra*, 3, 3.2.

⁵⁹ Cette garantie d'indépendance à l'égard de l'exécutif implique donc qu'aucune norme de nature réglementaire ne peut déterminer un élément du traitement des magistrats. *Supra*, 4.

admettre qu'en l'absence de disposition attributive de compétence exprès à un autre organe, il résulte de l'article 181 de la Constitution que c'est au législateur fédéral qu'il appartient de fixer les éléments de leurs traitements et de leurs pensions.

La Commission a aussi le souci que reste respectée la règle de l'autonomie institutionnelle des cultes, même si cette règle demande peut-être d'être interprétée à la lumière de certaines dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶⁰.

La Commission tient aussi, pour essentielle, la règle de la protection de la vie privée et familiale. Dans cette perspective, les mécanismes nouveaux qui pourraient être introduits dans le droit du financement des cultes et de la laïcité devront, avant leur adoption, être appréciés à l'aune du prescrit constitutionnel précité. L'article 22 de la Constitution permet, en effet, une intervention limitatrice du législateur. On sait, toutefois, que les conditions de cette intervention doivent respecter l'article 8 de la CEDH et l'interprétation précise et stricte que la Cour européenne des droits de l'homme en donne. Tant la section de législation du Conseil d'Etat, à titre préventif, que la Cour d'arbitrage, à titre répressif, sont compétents pour s'assurer de la réalité et des conditions du respect de cette exigence.

4.4. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Corollaire du principe précédent, la Commission érige en principe celui de la nécessité d'une protection maximale des droits et des libertés des ministres des cultes et des délégués laïques. La Commission estime que le législateur pourrait fixer une série de principes que les différentes institutions s'engageraient à respecter, relatives, notamment, au respect des droits fondamentaux. On pourrait ranger au titre de ces principes le respect par les institutions cultuelles et les organisations laïques des droits fondamentaux garantis par la Constitution belge et par la Convention européenne des droits de l'homme dès lors qu'une procédure interne à ces institutions a pour effet la privation d'un droit civil garanti par l'Etat. Ainsi, une loi pourrait-elle prévoir, sans violer, semble-t-il, les articles 21 et 181 de la Constitution, que les garanties élémentaires du droit de défense soient respectées de même que celles du droit à un procès équitable ou au principe du contradictoire, lorsqu'une procédure intervient pouvant conduire au retrait d'une charge rémunérée par l'Etat⁶¹. Sans porter atteinte au principe de l'autonomie reconnue en ce qui concerne la nomination des ministres des cultes, la loi pourrait encore prévoir les conditions auxquelles le traitement

⁶⁰ *Supra*, 3, 3.3.

⁶¹ Dans ce sens, F. Rigaux, *op. cit.* p. 126.

d'un ministre d'un culte nommé en toute autonomie pourrait être pris en charge par l'Etat. Ces conditions, qui devraient pouvoir être fixées en concertation avec les représentants des différents cultes reconnus, pourraient être de nature administrative, d'abord, tenant à l'identification des ministres des cultes susceptibles d'être rémunérés par l'Etat. Elles pourraient être aussi d'ordre budgétaire, s'agissant par exemple de fixer des règles relatives au cumul ou à l'âge de la pension. Il convient, par exemple, de protéger les droits statutaires des femmes qui exercent aujourd'hui des responsabilités au titre de ministres d'un culte (congé de maternité, congé d'allaitement,...). Il faut, encore, envisager, pour tous les ministres des cultes, un congé annuel qui soit financé, à l'instar de celui qui est garanti aux délégués laïques. En termes de pension, il n'est pas conforme au principe d'égalité que le calcul de l'ancienneté ne soit pas fait de la même manière pour chacun des cultes reconnus. On pourrait encore citer le cas des femmes veuves d'un prêtre marié du culte catholique qui ne peuvent toucher une pension de survie⁶².

4.5. Rupture et continuité: la nécessité de définir un nouvel équilibre du financement

La Commission considère que les fondements constitutionnels qui ont présidé à l'instauration du système belge de financement des ministres des cultes et, plus récemment, des délégués laïques restent, aujourd'hui, les plus aptes à rencontrer les préoccupations de chacun (citoyens, ministres des cultes et délégués laïques et autorités publiques) en matière de sauvegarde des droits fondamentaux relatifs à la liberté des cultes, en particulier, et « à la liberté de manifester ses opinions en toute matière » (article 19 de la Constitution), en général. Cependant, dans leur mise en œuvre, ces règles constitutionnelles ont fait l'objet, en raison des évolutions historiques, d'interprétations parfois divergentes, de pratiques contradictoires, ce qui conduit à devoir constater, comme on vient de le souligner, des différences de traitement ou parfois des lacunes injustifiables précisément au regard des principes constitutionnels. Beaucoup de ces divergences résultent, la Commission l'a constaté, des revirements de l'histoire qui a, depuis les temps d'origine où le culte catholique était sans conteste le culte dominant en Belgique, vu naître ou croître l'importance d'autres cultes ainsi que la reconnaissance de la laïcité. Sans renier cette histoire dont on sait l'influence qu'elle exerce toujours, que ce soit de manière positive ou de manière négative⁶³, le moment est venu de rompre avec elle,

⁶² Sur tout ceci, *infra*, 6.4.

⁶³ Dans la matière de la liberté des cultes, en effet, la référence à des valeurs historiques peut avoir dans certains cas valeur pacificatrice quand, notamment, elle permet de ne pas remettre perpétuellement en question certains équilibres. En revanche l'histoire peut parfois dans cette matière aussi devenir pesante et attiser des querelles lorsqu'elle laisse apparaître des ressentiments, des souhaits de rétablir brutalement des équilibres jugés rompus par certains, voire des conflits idéologiques qui peuvent devenir violents.

dans la mesure et uniquement dans la mesure où cette rupture est exigée pour mieux rencontrer les évolutions constatées dans la société belge depuis 1830 et même avant⁶⁴.

Plusieurs recommandations faites par la Commission doivent se comprendre dans cette perspective qui est celle de la recherche d'un juste équilibre entre le respect des traditions propres à chacun des cultes⁶⁵ et la nécessité d'un changement afin que soient mieux rencontrées les exigences constitutionnelles.

4.6. La nécessité de proposer des solutions finançables

Les auditions auxquelles la Commission a procédé⁶⁶ révèlent toutes, exprimées dans des termes plus ou moins appuyés, des demandes supplémentaires en matière de financement des ministres des cultes ou des délégués laïques mais aussi de financement des cultes comme tels⁶⁷. La Commission a entendu ces demandes. Certaines lui paraissaient même justifiées, en tout cas dans le chef de ceux qui les formulaient. La Commission, cependant, doit aussi tenir compte des contraintes d'un budget qui n'est pas extensible à l'infini et qui ne peut jamais satisfaire toutes les attentes, fussent-elles légitimes. C'est en ce sens qu'il faut comprendre le principe auquel la Commission s'est constamment référé : celui de proposer des solutions financièrement acceptables, c'est-à-dire des solutions finançables. Certes, les recommandations qui sont faites entraîneront indubitablement une augmentation du budget de l'Etat consenti jusqu'ici en ce domaine. La Commission estime cependant que cette augmentation est le prix à payer soit pour réajuster certaines inégalités juridiquement injustifiées, soit pour garantir dans certains cas le maintien de la paix dans la société quand on sait combien, ailleurs, est parfois lourd le prix des troubles ou des violences liés aux conflits religieux ou idéologiques.

4.7. Le principe de transparence

Les recommandations de la Commission sont largement inspirées par la nécessité que soit respecté le principe de la transparence. Parmi les défauts, en effet, du système actuel du financement des ministres des cultes, et, dans une moindre mesure, sans doute de celui des délégués laïques, la Commission a dû constater

⁶⁴ On sait qu'une série de règles en matière de cultes remontent à l'occupation de la Belgique par la France napoléonienne.

⁶⁵ Le rejet en bloc de ces traditions pourrait d'ailleurs s'opposer dans certains cas au principe de l'autonomie garantie aux cultes.

⁶⁶ A cet égard, on consultera utilement les procès verbaux des auditions recueillies par la Commission des différents représentants des ministres des cultes et des délégués laïques.

⁶⁷ Financement qui, on le rappelle, n'est ni garanti ni d'ailleurs prescrit par la Constitution belge.

que l'absence de transparence de beaucoup de pratiques administratives, notamment, mais aussi le manque de transparence dans les rapports réciproques qu'entretiennent les différents cultes et l'Etat ont favorisé, en partie, l'apparition d'un certain nombre d'inégalités, notamment dénoncées par la Commission. C'est pour remédier à cela qu'elle érige en un principe essentiel de poursuivre l'objectif de transparence. Ceci implique que là où l'on ne sait pas exactement comment sont appliquées les règles de financement, des dispositions soient prises qui permettent dorénavant de savoir comment elles le seront. Il ne s'agit nullement de vouloir porter atteinte à l'autonomie organisationnelle des cultes ou de la laïcité. Bien au contraire, la Commission est convaincue qu'en prescrivant le principe de transparence on préservera mieux l'autonomie des uns et des autres.

4.8. La simplification et l'unification du système de financement

La multiplication des modes de financement des ministres des cultes (qui s'explique notamment par l'ancienneté de son histoire) a conduit à ce qu'aujourd'hui le système est non seulement très complexe mais, ce qui est plus grave, que cette complexité engendre elle-même dysfonctionnements et inégalités injustifiées. La Commission a donc le souci de proposer la simplification du système, laquelle passe par son unification la plus grande possible.

4.9. Le principe de subsidiarité dans la gestion du financement par l'Etat

Corollaire des deux principes précédents, celui de la transparence et celui de la simplification, la Commission prône aussi le principe de subsidiarité dans le chef de la gestion par l'Etat de ses interventions financières. Il faut, en effet, donner plus d'autonomie de gestion aux différentes institutions cultuelles, l'Etat ne faisant plus qu'exercer un contrôle centralisé des principes généraux, unifiés, que chacun des cultes bénéficiant de son intervention financière sera tenu de respecter. Les institutions cultuelles doivent être rendues davantage responsables de la gestion du personnel que l'Etat rémunère au titre de ministres des cultes.

4.10. Le lien entre le financement des cultes et la poursuite de l'intérêt général

La Commission est convaincue, au terme des recherches et des analyses qu'elle a faites, que le financement des cultes en Belgique poursuit et doit poursuivre davantage encore des objectifs d'intérêt général. La poursuite de ces objectifs justifie, en amont (dans le chef de l'autorité subsidiaire), comme en aval (dans le chef des personnes bénéficiaires), le coût de ce financement et le maintien de celui-ci, voire son augmentation progressive et raisonnable.

Parmi ces objectifs d'intérêt général, la Commission relève celui de la sécurité publique (préoccupation légitime dans le chef de l'autorité subsidiaire et préoccupation exprimée lors de certaines auditions, notamment par les représentants de l'Exécutif des Musulmans de Belgique), celui de la recherche de la paix entre les cultes et de la paix entre les cultes et la laïcité, celui de la légalité au sens où, pour respecter l'objectif de transparence, il faut inscrire dans des textes légaux unifiés des règles claires et les plus simples possibles.

4.11. Le financement des cultes et les garanties de qualité dans le chef de ses bénéficiaires. La question de la formation des ministres des cultes.

La Commission est encore convaincue qu'un lien doit être fait entre le financement des ministres des cultes et des délégués laïques et l'exigence de certaines qualités dans le chef de ceux qui exercent un ministère en tant que et parce qu'ils sont bénéficiaires de ce financement. La Commission considère à cet égard que des conditions relatives à la qualité et aux compétences des ministres des cultes peuvent être exigées, s'agissant, comme le veut l'article 181 de la Constitution, qu'ils apportent une assistance morale (confessionnelle en ce qui concerne l'article 181, § 1^{er}, non confessionnelle en ce qui concerne l'article 181, § 2). Cette disposition permet donc au législateur fédéral de déterminer, dans le respect des autres dispositions de la Constitution (respect de l'égalité entre les cultes et au sein des cultes, droit à la vie privée, liberté de l'emploi des langues, ...), des exigences « de qualification professionnelle » dans le chef des ministres des cultes rémunérés. On peut, à cet égard, renvoyer à l'application de l'article 24 de la Constitution qui, tout en respectant le principe de la liberté de l'enseignement, permet de subordonner au respect de plusieurs conditions le subventionnement des établissements scolaires ou universitaires qui prétendent pouvoir en bénéficier.

La question de la formation des ministres des cultes et des délégués laïques a retenu particulièrement l'attention de la Commission. La lecture des différents rapports d'audition permet de rappeler comment, en

Belgique, chacun des ministres rémunérés des différents cultes reconnus ou des délégués laïques reçoit une formation avant de prester une charge rémunérée par l'Etat. Il est de tradition qu'en ce qui concerne les ministres des cultes, l'Etat, dans le respect de l'article 21 de la Constitution, ne s'est jamais occupé ni préoccupé de cette formation, celle-ci relevant de l'autonomie institutionnelle interne. Ce qui explique ces solutions extrêmement disparates, d'un culte à l'autre. C'est précisément parce que cette lecture de la Constitution omettait d'y joindre l'article 181, que la Commission préconise que rien n'empêcherait l'Etat de se préoccuper des conditions de la formation des ministres des cultes dès lors que leur rémunération par les pouvoirs publics est justifiée par l'« assistance » religieuse qu'ils apportent aux fidèles se reconnaissant dans leur obéissance (à l'instar de « l'assistance morale » laquelle l'article 181, §2, fait explicitement allusion en ce qui concerne les délégués laïques).

Les entretiens que la Commission a eus la conforte dans l'idée qu'un bouleversement profond des pratiques n'est pas nécessaire pour tous les cultes. La plupart d'entre eux, en effet, exigent des ministres qui bénéficient d'un traitement ou d'une pension de l'Etat des conditions de formation clairement définies qui font, en outre, l'objet de spécifications précises en termes de parcours théologique. Le culte catholique a une structure d'enseignement théologique très anciennement et solidement établie en Belgique et, le cas échéant, à l'étranger. C'est le cas aussi du culte protestant. Les cultes anglican, israélite et orthodoxe ont expliqué à la Commission comment et où leurs différents ministres recevaient leur formation. Cette formation, elle aussi, n'a fait, jusqu'ici, l'objet d'aucune inquiétude dans le chef des autorités publiques quant à sa rigueur et les différents représentants des cultes rencontrés par la Commission ne semblent pas demander d'intervention particulière de l'Etat en ce domaine. La Commission observe ici que les articles 21 et 181, §1^{er} de la Constitution sont en pratique parfaitement conciliés.

En revanche, la lecture du rapport de l'entretien qu'elle a eu avec les représentants des l'Exécutif des Musulmans de Belgique permet de comprendre que les exigences requises en ce qui concerne la formation des imams sont parfois incertaines et que, surtout, les conditions dans lesquelles cette formation s'effectue sont tout à fait imprécises, disparates et, ce qui est plus grave, mal adaptées, selon les représentants entendus, aux nécessités de la communauté musulmane de Belgique. Dès lors, il apparaît que la recommandation formulée par la Commission de créer, en Belgique, des écoles de théologie musulmane chargées de la formation des imams appelés à officier en Belgique recevrait un écho favorable dans cette communauté. En outre, cette formation instituée au sein de l'Etat belge, sans que celui-ci, évidemment, ne puisse lui imposer un contenu théologique quelconque permettrait d'assurer que, comme pour les cultes reconnus et pour les délégués laïques l'assistance religieuse justifiant une rémunération par les pouvoirs publics est liée à des conditions de qualité.

5. La réglementation et la pratique administrative relatives aux traitements des ministres des cultes et des délégués laïques

5.1. La relation entre le ministre du culte ou le délégué laïque et l'autorité

Les ministres des cultes et les délégués du Conseil central laïque ont un statut *sui generis*, ce qui signifie qu'ils ne sont ni fonctionnaires ni travailleurs salariés. Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé qu'il n'appartient pas aux autorités civiles de considérer les ministres des cultes comme des fonctionnaires, ni de définir le lien juridique qui se crée entre les organisations reconnues par la loi d'une part et leurs ministres et délégués d'autre part ni de déterminer le type de traitement ou de pension dont ils bénéficieront.

En ce qui concerne les délégués laïques, le Conseil d'Etat estime d'une manière générale qu'il est préférable d'organiser la prise en charge des traitements des délégués du Conseil central laïque dans le cadre de la loi du 2 août 1974 précitée sans qu'il soit fait référence aux échelles de traitement du service public :

« L'État doit donc limiter son intervention à la fixation des seuils de rémunération en tenant compte des responsabilités respectives assumées par les délégués, celles-ci ayant été, au préalable, définies par le Conseil central laïque. (...) »

Il n'appartient pas à l'État d'assimiler les délégués du Conseil central laïque à des fonctionnaires publics même si cette assimilation ne concerne que le traitement. L'État doit se limiter, comme il l'a fait dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, à fixer des seuils de rémunération en fonction des responsabilités assumées par les différents représentants des cultes reconnus, les titres portés par ceux-ci ayant au préalable été déterminés par l'autorité cultuelle concernée. (...)

D'une manière générale, le Conseil d'État est d'avis que la prise en charge des traitements des délégués du Conseil central laïque doit également être réglée dans la loi du 2 août 1974 précitée, moyennant une adaptation de son intitulé et de son dispositif, sans qu'il n'y ait toutefois plus aucune référence à des échelles barémiques de la fonction publique. »⁶⁸

⁶⁸ Doc. Chambre, 1998-1999, n°1966/1.

L'autorité fédérale finance non seulement les traitements des ministres des cultes sur le terrain mais également celui des membres d'encadrement des secrétariats. A cet égard, le Conseil d'Etat considère qu'il n'appartient pas à l'Etat de fixer le cadre du personnel des secrétariats (y compris pour l'organisation reconnue des communautés non confessionnelles). En effet, cette question relève de l'organisation interne des philosophies reconnues concernées. Le Conseil d'Etat a dès lors estimé que le cadre des délégués qui offrent une assistance morale ne doit pas être fixé au préalable par une loi qui laisserait au Roi le devoir de reconnaître, sur la proposition du culte concerné et en fonction des besoins, le nombre concerné de délégués. Le nombre de délégués doit être fixé par les instances dirigeantes du culte concerné en fonction des besoins de la population qui demande à bénéficier de l'assistance concernée.

La Commission fait toutefois observer qu'en ce qui concerne l'intervention de l'autorité, l'interprétation donnée par le Conseil d'Etat paraît très restrictive. L'autorité doit se limiter à fixer les seuils de rémunération en fonction des responsabilités des différents représentants des cultes reconnus et de la laïcité organisée, les titres portés par ceux-ci ayant été déterminés au préalable par l'autorité compétente pour les philosophies concernées. Les références aux échelles barémiques de la Fonction publique ne sont pas permises, à une exception près. L'article 29^{quater} de la loi de 1974 dispose en effet que « *les traitements annuels fixés par la présente loi ne peuvent être inférieurs au montant minimum garanti déterminé par le Roi pour le personnel des ministères* ». On peut y voir une garantie, comme – par exemple – celle figurant à l'article 29, 1^o, de l'ARPG⁶⁹ à l'égard des agents des entités fédérées.

La Commission se demande également – et revient sur cette question dans ses recommandations – si l'interprétation restrictive du Conseil d'Etat concernant la fixation des traitements et pensions ainsi que des cadres des ministres des cultes et des délégués laïques n'entrave pas l'exécution de l'article 181 de la Constitution. Cette disposition requiert en effet qu'un montant soit porté annuellement au budget et que le législateur marque au moins son accord sur ce montant. Toutefois, les évolutions démographiques font aujourd'hui bouger le paysage en ce qui concerne la conception du monde. Les cultes traditionnels et la laïcité organisée enregistrent des glissements à long terme au niveau de leurs adeptes. La mondialisation et les mouvements migratoires qui en découlent ont également un impact sur la réalité philosophique. Les besoins de la population, auxquels réfère le Conseil d'Etat, changent donc plus rapidement que dans le passé. Si l'on associe ces changements au fait que les moyens sont limités, la question qui s'impose est de savoir si l'on peut se servir de cette interprétation stricte et si elle n'est pas contraire aux attentes en termes de gestion financière du système.

⁶⁹ ARPG : Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.* du 9 janvier 2001.

5.2. Les traitements et les rémunérations

5.2.1. Les notions de traitement et rémunération en droit de la fonction publique et en droit du travail⁷⁰.

L'autorité fédérale est compétente pour les traitements et pensions des ministres des cultes. Le contenu précis donné à cette compétence dépend de ce que l'on entend effectivement par « traitement ». La question de savoir ce que recouvre la notion de « traitement » a également de l'importance pour l'appréciation d'éventuelles inégalités entre les cultes et pour la détermination du montant de la pension.

5.2.2. La notion de traitement dans le droit de la fonction publique (fédérale)

5.2.2.1. Généralités

Au sens strict, la notion de *traitement* fait référence à la *rémunération* ou au *salaire*⁷¹. Cette notion désigne alors, *sensu stricto*, uniquement le traitement (barémique). Pour les fonctionnaires fédéraux, le traitement est calculé sur la base de barèmes qui détaillent, pour chaque échelle de traitement de l'ensemble des grades ou fonctions de la fonction publique fédérale, la gradation du traitement annuel non indexé (à 100 %) en fonction de l'ancienneté pécuniaire.

La notion de *traitement* a également un sens large : « *La rémunération du fonctionnaire comprend divers éléments : essentiellement le traitement, ensuite, des allocations, indemnités et accessoires* ». Cette définition large correspond à la conception selon laquelle « *La rémunération permettait au fonctionnaire de tenir le rang social correspondant à sa fonction* »⁷².

Le traitement, tel que défini au sens strict ci-dessus, est donc complété, du moins au sens large du terme, par toutes les allocations, primes et indemnités.

Une *allocation* est une somme allouée régulièrement en plus du traitement normal, notamment en contrepartie de prestations ne pouvant être considérées comme normales (p. ex. l'allocation pour l'exercice d'une fonction supérieure).

⁷⁰ Il est fait abstraction ici de la notion de « traitement » ou de « rémunération » dans la législation fiscale.

⁷¹ La notion de « traitement » selon le Grand Robert (deuxième acception).

⁷² J. Sarot, *Précis de Fonction Publique*, Bruxelles, Bruylant, 1994, 473-474, n° 763 et 751.

Par ailleurs, le terme *allocation* est également usité pour les montants payés sur la base de la situation personnelle ou familiale de l'agent ou sur la base de ses charges sociales (p. ex. l'allocation de foyer ou de résidence, l'allocation de naissance)⁷³.

La *prime* est le terme utilisé pour désigner un montant octroyé à titre d'encouragement récompensant (par exemple) une augmentation du rendement, l'assiduité au travail, l'acquisition d'une compétence particulière (p. ex. la prime de bilinguisme) ou un diplôme (recherché et/ou rare sur le marché du travail) (p. ex. la prime d'ingénieur, d'informaticien, ...)⁷⁴.

Une *indemnité* est une somme payée à l'agent qui est astreint à des charges réelles qui ne peuvent être considérées comme normales et inhérentes à la fonction (p. ex. l'indemnité pour frais de voyage)⁷⁵.

5.2.2.2. La notion de traitement selon l'article 181 de la Constitution

En l'absence d'éléments plus précis, on ne peut établir avec certitude si la notion de *traitement* doit, au sens de l'article 181 de la Constitution, être interprétée au sens strict ou au sens large du terme. Le pouvoir constituant ne donne à l'article 181, pas plus qu'à l'article 154 par exemple, aucune définition ou précision de cette notion. Ces deux articles ont d'ailleurs une portée différente.

Afin de garantir l'indépendance du juge, la Constitution exige que le traitement du magistrat soit fixé par la loi. L'article 154 de la Constitution vise cette indépendance des juges qui constitue une garantie vis-à-vis du gouvernement « en érigeant en règle constitutionnelle la fixité des traitements ». Il appartient dès lors au législateur et non au Roi d'accorder ou de refuser des allocations, des indemnités et des rétributions aux magistrats pour autant qu'elles fassent partie du traitement⁷⁶.

C'est la raison pour laquelle le législateur a fixé les traitements (stricto sensu) des magistrats (articles 255 et suivants du Code judiciaire) et qu'il a également prévu qu'ils pouvaient prétendre à l'indemnité de naissance et aux allocations familiales allouées aux fonctionnaires de l'ordre administratif (article 363 du Code judiciaire). Les autres allocations, indemnités et rétributions complémentaires de traitement qui sont attribuées aux fonctionnaires de l'ordre administratif leur sont également accordées dans la même mesure et dans les mêmes conditions (article 363 du Code judiciaire). On pourrait déduire de toutes ces dispositions

⁷³<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2131>

⁷⁴<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2131>

⁷⁵<http://www.belgium.be/eportal/application?origin=navigationBanner.jsp&event=bea.portal.framework.internal.refresh&pageid=indexPage&navId=2144>

⁷⁶ J.Velaers, *De Grondwet en de Raad van State*, Anvers., Maklu, 1999, p. 506.

qu'il y a lieu de distinguer, d'une part, la notion de *traitement* et, d'autre part, la notion « d'allocations, indemnités et rétributions (complémentaires de traitement) », bien qu'elles constituent ensemble la rémunération du magistrat. Le niveau du traitement (sensu stricto) est fixé par le législateur lui-même (articles 355 et suivants du Code judiciaire) ; les allocations, rétributions et indemnités sont accordées aux magistrats par le mécanisme dit d'assimilation que le législateur a ancré dans la loi (article 363 du Code judiciaire) Les conditions d'octroi et l'importance de ces indemnités, rétributions et allocations sont celles dont bénéficient les fonctionnaires fédéraux, telles qu'elles sont fixées pour ceux-ci par arrêté royal sur la base de l'article 107 de la Constitution.

La *ratio legis* de l'article 181 de la Constitution n'est pas la même que celle de l'article 154 de la Constitution. En effet, c'est précisément en raison de la liberté qui est la leur en ce qui concerne leur organisation interne qu'il appartient aux cultes et à eux seuls de fixer eux-mêmes le traitement de leurs ministres. Toutefois, le Conseil d'Etat admet que le législateur fixe le plafond du traitement (« seuil de rémunération »). Le Conseil d'Etat formule sa position comme suit: « L'État doit donc limiter son intervention à la fixation des seuils de rémunération en tenant compte des responsabilités respectives assumées par les délégués, celles-ci ayant été, au préalable, définies par le « Conseil central laïque ». » (i.e. par le culte lui-même) .

La Cour des comptes est d'avis que la notion de traitement utilisée par les uns et les autres (législateurs) doit plutôt être comprise au sens large du terme et que cette notion de « traitement » recouvre également des allocations. La Commission souhaite nuancer cette opinion : la Cour des comptes, en effet, ne s'est prononcée que sur les allocations mais ne semble s'exprimer ni sur les primes ni sur les indemnités. En ce qui concerne plus particulièrement les indemnités, on peut en effet mettre en doute qu'elles soient couvertes par la notion de « traitement » au sens large et qu'elles puissent être effectivement considérées comme faisant partie du « traitement ».

En effet, les indemnités correspondent à des *frais réels* exposés par le fonctionnaire ou le membre du personnel (dans l'intérêt du service ou dans le cadre de son emploi) dont on admet qu'ils ne doivent pas être pris en charge par le fonctionnaire-travailleur lui-même, mais qu'ils doivent être indemnisés par l'employeur sans qu'ils puissent être considérés comme une rémunération ou une contrepartie de services fournis.

5.2.3. Les notions de traitement et de rémunération en droit social

5.2.3.1. Généralités

En droit social, il n'existe également aucune définition légale de la notion de *rémunération* ou de *traitement* qui soit applicable en règle générale.

La notion de *traitement* n'est même plus utilisée en tant que telle dans la législation ou la réglementation sociale, bien qu'exceptionnellement elle réapparaisse encore^{77 78}. L'article 2 de la loi concernant la protection de la rémunération donne une définition de la rémunération mais cette définition vaut uniquement pour ladite loi et n'est pas utilisable dans le droit du travail en général⁷⁹. C'est toutefois à la définition contenue à l'article 2 de la loi concernant la protection de la rémunération que la législation en matière de sécurité sociale fait référence, avant qu'elle n'étende elle-même la notion de rémunération et qu'elle la limite et l'adapte à ses propres besoins.

La définition communément admise et appliquée aujourd'hui en droit du travail a été donnée par la Cour de cassation dans plusieurs arrêts. Aux termes de cette définition, la *rémunération* est la *contrepartie du travail effectué en exécution d'un contrat de travail*⁸⁰. Cette définition est considérée actuellement comme une définition générale, en tout cas au moins comme une définition pour l'ensemble du droit du travail et du droit en matière de contrats de travail, pour autant qu'aucune définition n'y déroge dans une loi spécifique⁸¹. Une rémunération peut être aussi bien en espèces que constituée d'avantages en nature (p. ex. l'utilisation d'une voiture de société à des fins privées).

5.2.3.2. La notion de rémunération conformément à l'article 181 de la Constitution

Compte tenu de la formulation et de la finalité de l'article 181 de la Constitution, la Commission estime qu'en principe on peut retenir la portée de la définition générale de la notion de *rémunération* applicable en droit du travail, telle qu'elle ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation. Cela implique que tous les

⁷⁷ « Traitement fixe » à l'article 89 de la loi relative aux contrats travail.

⁷⁸ L'ancienne loi coordonnée de 1955 sur les contrats de travail relatifs aux employés connaissait néanmoins la notion d'« appointement ». Selon la jurisprudence de la Cour de cassation applicable à l'époque, elle visait la « rémunération » qui englobait tant la contrepartie salariale pour le travail que les avantages acquis par convention. Dans le passé, les différents termes pour salaire, rémunération, etc. ont d'ailleurs été utilisés de manière confuse dans la législation et la jurisprudence l'était tout autant: voir M. De Vos, *Loon naar Belgisch arbeidsovereenkomstenrecht*, Anvers, Maklu, 2001, pp. 44-53 ; 400-401.

⁷⁹ Cass. 1 avril 1985, *R.W.*, 1985-86, 1294.

⁸⁰ Cass. 20 avril 1977, *R.W.*, 1977-78, 1871.

⁸¹ M. De Vos, *op.cit.*, p. 275-279.

avantages en espèces ou en nature accordés dans le cadre de l'exécution du contrat de travail, c'est-à-dire lorsqu'un travail est réellement effectué, pourraient être considérés comme traitement ou rémunération. Ne constituent pas une rémunération, les avantages payés à l'expiration du contrat de travail (p. ex. indemnité de préavis) ou dans le cadre d'une interruption de travail ni les avantages accordés à titre de libéralité (p. ex. un avantage octroyé à l'occasion de l'anniversaire de l'employeur).

La question n'est pas résolue pour autant. Tout d'abord, il n'est pas toujours simple dans la pratique de discerner ce qu'il convient de considérer comme la contrepartie d'un travail effectué. Aujourd'hui, la jurisprudence considère que, jusqu'à preuve du contraire, tout paiement effectué par l'employeur l'est en contrepartie du travail effectué. En effet, la nature profonde de la relation de travail entre l'employeur et le travailleur est économique et non caritative. Une libéralité constitue par conséquent une exception qui doit être démontrée⁸².

De plus, cette définition ne couvre pas les indemnités légalement ou contractuellement obligatoires payées au travailleur lorsqu'il n'est pas en mesure, pour des raisons indépendantes de sa volonté, d'effectuer des prestations de travail. Certains auteurs sont par conséquent partisans d'une définition plus large de la rémunération, qui engloberait tout ce que le travailleur obtient du fait de son contrat de travail ou de sa fonction au sein de l'entreprise⁸³.

Ainsi, à titre d'exemple, le simple pécule de vacances et le double pécule de vacances ne constituent pas une rémunération aux termes de cette définition mais un avantage acquis par convention⁸⁴. Notons que certains auteurs ne font pas cette distinction en tant que telle et considèrent également les avantages acquis par convention comme une rémunération⁸⁵. Ils s'appuient pour ce faire sur la jurisprudence qui elle non plus n'établit pas toujours cette distinction⁸⁶.

La Commission se demande donc si le traitement au sens de l'article 181 de la Constitution correspond uniquement à la rémunération en tant que contrepartie de travail effectué ou si, au contraire, le champ d'application est plus large et s'étend donc également aux avantages acquis par convention ou en vertu du lien juridique qui s'est créé entre le délégué laïque ou le ministre d'un culte et l'organe représentatif du culte ou de la laïcité organisée. La question a toute son importance et requiert – notamment en raison de son impact sur le plan budgétaire – clarté et sécurité juridique.

On peut, de manière schématique, présenter la façon dont la jurisprudence et la doctrine définissent la rémunération:

⁸² W. Van Eeckhoutte, *Sociaal compendium Arbeidsrecht*, 2003-2004, Diegem, Kluwer, p. 897.

⁸³ J. Steyaert, C. De Ganck et L. De Schrijver, *Arbeidsovereenkomst*, in A.P.R., 1990, Bruxelles, Story Scientia, nr. 450, p. 329.

⁸⁴ M. De Vos, *op.cit.*, p. 395-398.

⁸⁵ J. Steyaert et autres, *op.cit.*, p., 621.

⁸⁶ Cassation : Cass. 19 mars 1975, *R.D.S.*, 1975, p. 167.

- La jurisprudence considère comme rémunération en tant que *contrepartie du travail* :

- le salaire mensuel ;
- le treizième mois ;
- la prime assurance-groupe ;
- un bonus, y compris le bonus exceptionnel pour bons résultats ;
- le remboursement de frais qui ne sont pas inhérents à l'exécution du contrat de travail (p. ex. le remboursement des frais de déplacement domicile-lieu de travail) ;
- les cotisations assurance-groupe ou fonds de pension ;
- l'avantage que constitue l'utilisation d'un véhicule de société à des fins privées ;⁸⁷
- etc.

- Sont considérés comme *avantage acquis par convention* :

- le salaire garanti en cas de maladie ou d'absence autre ;
- le salaire des jours fériés ;
- le simple pécule de vacances et le double pécule de vacances ;
- les dédommagements, indemnités de départ et indemnités de protection contre le licenciement ;
- les avantages obtenus en qualité d'affilié à un syndicat ;
- etc.

- Sont considérés comme n'entrant dans aucune de ces deux catégories :

- le remboursement des frais réels inhérents à l'exécution du contrat de travail ;
- les cotisations légales de sécurité sociale ;
- les libéralités ;
- les prestations de sécurité sociale ;
- les allocations sociales extralégales (p. ex. une pension complémentaire ou une indemnité d'invalidité complémentaire).

⁸⁷ A cet égard, il est intéressant de souligner la réglementation spécifique applicable aux fonctions de management, contenue à l'article 15 de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management :

« § 1^{er}. Sur base du résultat de la pondération de fonction pour une fonction classée dans le même groupe, les titulaires d'une fonction de management bénéficient d'une rémunération totale annuelle brute identique. Le système de pondération des fonctions, les critères objectifs qui sont à la base de ce système et la méthodologie de la rémunération sont fixés par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

§ 2. La rémunération totale annuelle brute des titulaires d'une fonction de management comprend :

1° un traitement brut mensuel ;

2° la participation à un régime de pension complémentaire, financé par des cotisations personnelles et patronales ;

§ 3. Outre les rémunérations prévues aux §§ 1^{er} et 2, la rémunération totale peut prévoir le remboursement forfaitaire de frais et la mise à disposition d'un véhicule de fonction pouvant être utilisé à des fins privées ».

5.2.4. L'ARPG en tant que source d'inspiration pour l'application de la notion de traitement dans l'article 181 de la Constitution

L'ARPG dispose en son article 30, sous l'intitulé « Du statut pécuniaire des personnes engagées par contrat de travail » :

"Les personnes engagées par contrat de travail ont droit à l'échelle de traitement, au revenu minimum garanti, au pécule de vacances, à l'allocation de fin d'année et aux indemnités, allocations et primes équivalents à ceux d'un agent ayant la même fonction ou une fonction équivalente".

Le Rapport au Roi ne commente pas l'article 30 en tant que tel. Toutefois, il y est précisé que la notion de « traitement » n'englobe pas toutes les allocations possibles⁸⁸. Sont vraisemblablement visés, les suppléments de traitement tels que les allocations d'encadrement ou de management et les allocations de fonctionnement.

L'article 30, et plus particulièrement l'énumération qu'il contient, peut toutefois constituer une source d'inspiration intéressante pour l'interprétation du contenu à donner à la notion de « traitement » visée à l'article 181 de la Constitution. Il s'agit de tout ce qui est obtenu en contrepartie du travail effectué (et de ce qui est obtenu en vertu du lien juridique qui unit l'intéressé à son culte), y compris si l'avantage en question est octroyé en nature.

5.2.5. La notion de traitement dans la législation en matière de pension

Conformément à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques (sous l'intitulé « Des pensions de retraite en général »), le traitement de référence pour le calcul de la pension est le traitement moyen des cinq dernières années de la carrière. Selon ce même l'article 8, le traitement moyen est établi sur la base des traitements tels qu'ils sont fixés dans les échelles de traitement attachées aux fonctions dans lesquelles l'intéressé a été nommé à titre définitif.

Certains *suppléments* de traitement, énumérés expressément et de manière *limitative* au § 2 de l'article 8 précité, relèvent également de la notion de « traitement de référence ». Il s'agit, par exemple, de l'allocation

⁸⁸ Rapport au Roi, sous les articles 26 à 30, de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.* du 9 janvier 2001.

accordée au recteur, au vice-recteur ou au secrétaire du conseil académique, de certaines allocations accordées à des pilotes ou à certains fonctionnaires (notamment de l'ISI), de la bonification de traitement accordée à certains agents, etc.

D'autres allocations qu'un employeur (public) pourrait octroyer à son personnel sont, il est vrai, « libres », c'est-à-dire qu'elles peuvent être accordées au personnel dans les *limites* du pouvoir de décision dont dispose cette autorité autonome; en d'autres termes, pour autant qu'il existe une marge budgétaire.

De telles allocations, qui s'ajoutent au traitement, ne peuvent toutefois pas être prises en considération dans le calcul du montant de la pension sauf si elles sont explicitement mentionnées à l'article 8, § 2, de la loi du 21 juillet 1844.

Il convient d'observer encore qu'il découle également de l'article 8 de la loi sur les pensions précitée que la ou les primes de fin d'année et le pécule de vacances n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la pension.

5.2.6. Les traitements des ministres des cultes: la réglementation légale

5.2.6.1. La fixation du montant octroyé

Le principe contenu à l'article 181 de la Constitution trouve son application légale dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque.

i. Le traitement

Le montant du traitement annuel (*stricto sensu*) des ministres des cultes catholique, protestant, orthodoxe, anglican, israélite, des imams du culte islamique et des délégués du Conseil central laïque est fixé aux articles 26 à 29ter de la loi du 2 août 1974.

Cette intervention de l'autorité est à charge du budget du SPF Justice.

Les traitements annuels s'établissent comme suit :

CULTE	TRAITEMENT (100%)
Ministres du culte catholique (articles 26 et 26bis (assistants paroissiaux))	a) Archevêque : 68.371,77 b) Evêque : 55.127,56 c) Vicaire général d'archevêché ou d'évêché : 20.418,57 d) Chanoine d'archevêché ou d'évêché : 14.830,68 e) Secrétaire d'archevêché ou d'évêché : 14.830,68 f) Curé : 13.409,11 g) Desservant : 13.409,11 h) Chapelain : 13.409,11 i) Vicaire : 13.409,11 Assistants paroissiaux (laïcs) nommés sur des places de vicaire vacantes: 13.409,11 (loi-programme du 27 décembre 2004)
Ministres du culte protestant (article 27)	a) Pasteur-président du Synode : 43.228,00 b) Premier pasteur : 18.652,70 c) Second pasteur, pasteur et secrétaire à la présidence du Synode : 15.840,77 d) Pasteur auxiliaire : 13.409,11
Ministres du culte orthodoxe (article 27bis)	a) Métropolitain-Archevêque : 31.234,69 b) Archevêque : 20.418,57 c) Evêque : 18.652,70 d) Vicaire général : 15.840,77 e) Secrétaire : 14.830,68 f) Curé-doyen : 13.409,11 g) Desservant : 13.409,11 h) Vicaire : 13.409,11
Ministres du culte anglican (article 28)	a) Chapelain des églises d'Anvers et d'Ixelles (Eglise anglicane unifiée) : 15.840,77 b) Chapelain des autres églises : 14.397,74
Ministres du culte israélite (article 29)	a) Grand Rabbin de Belgique : 31.234,69 b) Grand Rabbin : 20.418,57 c) Secrétaire du Consistoire central israélite : 15.840,77 d) Rabbin : 14.397,74 e) Ministre officiant : 13.409,11
Imams du culte islamique (article 29bis)	a) Secrétaire général de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 43.228,00 b) Secrétaire de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 20.500,33 c) Secrétaire adjoint de l'Exécutif des Musulmans de Belgique : 16.994,30 d) Imam premier en rang : 18.652,70 e) Imam deuxième en rang : 15.840,77 f) Imam troisième en rang : 13.409,11
Délégués du Conseil central laïque (article 29ter. Le premier montant indique le minimum, le suivant le maximum possible après augmentations intercalaires)	a) Secrétaire général : 38.735,08 - 53.304,25 ⁸⁹ b) Secrétaire général adjoint : 35.408,45 - 49.997,62 ⁹⁰ c) Conseiller moral chef de service : 27.647,32 - 42.216,49 ⁹¹ d) Conseiller moral de première classe : 25.254,60 - 37.550,15 ⁹² e) Conseiller moral : 20.500,33 - 31.846,67 ⁹³ f) Premier conseiller moral assistant : 17.812,32 - 26.897,38 ⁹⁴ g) Conseiller moral adjoint de première classe : 17.677,51 - 24.962,47 ⁹⁵ h) Conseiller moral adjoint : 15.537,47 - 22.822,43 ⁹⁶ i) Conseiller moral assistant de première classe : 15.537,47 - 23.352,26 ⁹⁷ j) Conseiller moral assistant : 13.409,11 - 21.788,59 ⁹⁸

⁸⁹ 11 augmentations, tous les deux ans, de 1.324,47 chacune.

⁹⁰ Idem

Ces montants doivent être indexés. Depuis le 1^{er} septembre 2005, l'indice d'indexation est de 1,3728, ce qui signifie qu'un archevêque du culte catholique, par exemple, perçoit un traitement de 93.860,77 euros (soit 68.371,77 x 1,3728).

L'article 29^{quater} de la loi du 2 août 1974 dispose encore que les traitements annuels fixés par cette loi ne peuvent être inférieurs au montant minimum garanti déterminé par le Roi pour le personnel des ministères.

Il convient ensuite de noter que la loi du 2 août 1974 instaure des traitements différenciés en fonction du culte concerné. A titre d'exemple, les montants appliqués au culte catholique diffèrent de ceux qui sont appliqués au culte protestant. Les traitements (*stricto sensu*) des délégués laïques sont les plus élevés (sauf si on les compare aux deux plus hautes fonctions du culte catholique) et sont les seuls à être soumis à des augmentations barémiques. Ils sont fixés en référence aux traitements des agents de l'Etat. En revanche, pour les ministres des cultes, il n'est pas tenu compte de l'ancienneté et il n'est plus renvoyé aux traitements des fonctionnaires. Il n'est tenu compte ni pour eux ni pour les délégués laïques, du niveau de formation ou des charges de famille même si certains cultes autorisent le mariage de leurs ministres.

Enfin, il convient de prendre en considération la situation particulière des assistants paroissiaux du culte catholique romain, qui sont également rémunérés en tant que ministre du culte. En effet, leur statut est généralement qualifié de *sui generis* et est élaboré par l'autorité compétente pour ce culte. La Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux a elle aussi souligné qu'il n'appartient pas à l'Etat de définir le contenu des fonctions exercées au sein du culte ni les modalités de nomination à ces fonctions. Seules les autorités ecclésiastiques sont compétentes en la matière⁹⁹.

ii. Les autres allocations

En vertu de l'article 30 de la loi du 2 août 1974, une allocation de foyer ou une allocation de résidence, des allocations familiales et de naissance, une allocation de fin d'année et un pécule de vacances sont accordés aux ministres des cultes et aux délégués du Conseil central laïque dans les conditions fixées pour le personnel des administrations de l'Etat. La Commission tient à faire remarquer à cet endroit que la question

⁹¹ Idem

⁹² 3 augmentations, tous les ans, de 618,08 et 11 augmentations, tous les deux ans, de 949,21.

⁹³ 3 augmentations, tous les ans, de 618,08 et 10 augmentations, tous les deux ans, de 949,21.

⁹⁴ 3 augmentations, tous les ans, de 264,66 ; 2 augmentations, tous les deux ans, de 352,81 ; 2 augmentations, tous les deux ans, de 705,56 et 10 augmentations, tous les deux ans, de 617,43.

⁹⁵ 3 augmentations, tous les ans, de 309,00 et 12 augmentations, tous les deux ans, de 529,83.

⁹⁶ 3 augmentations, tous les ans, de 309,00 et 12 augmentations, tous les deux ans, de 529,83.

⁹⁷ 3 augmentations, tous les ans, de 309,00 et 12 augmentations, tous les deux ans, de 529,83.

⁹⁸ 3 augmentations, tous les ans, de 264,66 ; 1 augmentation, après deux ans, de 264,66 ; 1 augmentation, après deux ans, de 352,81 ; 2 augmentations, tous les deux ans, de 705,58 et 9 augmentations, tous les deux ans, de 617,43.

⁹⁹ Voir également K. Martens, « Bedienaren van de eredienst en parochieassistenten », *N.J.W.*, 2005 (novembre), p. 1228.

du double pécule de vacances et celle de la qualification juridique de la prime Copernic pourraient aussi être soulevées.

Quoi qu'il en soit, on peut se demander s'il doit être déduit de l'article 30 de la loi 2 août 1974 que le législateur a défini (ou interprété) la notion de *traitement* visée à l'article 181 de la Constitution de telle sorte qu'il convient d'inclure dans la notion constitutionnelle de *traitement* – outre le traitement (barémique) annuel (visé aux articles 26 à 29) – également les allocations visées à l'article 30¹⁰⁰. Le cas échéant, on pourrait alors argumenter que la notion de *traitement* au sens constitutionnel fait référence à la notion de *traitement* au sens large et ne se limite pas au traitement (barémique) annuel. Corollaire logique, l'Etat serait tenu de prendre aussi ces allocations en charge, étant entendu qu'un plafond pourrait également être fixé en la matière.

C'est une question importante car la notion de *traitement* n'a pas un sens clairement délimité ni en droit de la fonction publique ni en droit social. A cela s'ajoute encore le fait qu'il appartient de toute façon à l'autorité compétente pour chaque culte de définir le lien juridique qui unit les ministres à ce culte, si bien que ceux-ci peuvent opter pour un type de rémunération ou de pension spécifique sur la base d'un statut *sui generis* ou par le biais du droit contractuel du travail.

Ne sont, par contre, pas considérés comme « traitement » - *du moins aux termes de la loi du 2 août 1974* – les frais de transport, de voyage et de séjour¹⁰¹ auxquels peuvent prétendre les agents de l'Etat. En effet, il s'agit en l'occurrence de frais qui doivent logiquement être supportés par l'« employeur ». En droit du travail, de tels défraiements ne sont pas non plus considérés comme une rémunération.

Pour le reste, la loi du 2 août 1974 relative aux traitements accorde à ces personnes, en son article 31bis, une indemnité pour frais funéraires.

iii. Le supplément de traitement pour le curé et le vicaire

Dans la situation actuelle, les anciens modèles budgétaires des fabriques d'église sont encore d'application et une fabrique peut ajouter un « supplément de traitement pour le curé, le vicaire » à ses dépenses ordinaires dans son budget, dans la mesure où un tel poste est prévu parmi les dépenses diverses. Il s'agit toutefois de dépenses facultatives pour lesquelles la Députation permanente n'accepterait les crédits qu'après avis favorable du Conseil communal¹⁰².

¹⁰⁰ J. Dujardin et E. Vandenbossche, « De regionalisering van de bestuurstellingen van de erkende erediensten », *T.B.P.*, 2002, p. 451.

¹⁰¹ *Idem*

¹⁰² En vertu de l'article 1er de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, le budget de la fabrique est en effet soumis au conseil communal. Ensuite, en vertu de l'article 3 de cette loi, il est soumis à l'approbation de la Députation Permanente. On notera

Selon la législation en vigueur, les ministres du culte catholique perçoivent encore des allocations spécifiques non prévues dans la loi du 2 août 1974. Il s'agit de revenus issus de l'administration des sacrements. Cette partie des revenus ainsi obtenus de l'administration de sacrements est appelée « le casuel »¹⁰³.

Même si le casuel n'est pas un traitement, il s'agit indéniablement d'une source de revenus supplémentaire pour les ministres du culte catholique. Ce n'est certes pas l'Etat qui prend ces revenus en charge, mais cet élément renforce parfois la différence entre les ministres des cultes. Pour d'autres cultes que le culte catholique, ces services peuvent être gratuits ou ils génèrent trop peu de revenus supplémentaires.

Ces revenus sont traités par l'Administration fiscale comme des *profits* au sens de l'article 27 du Code des impôts sur les revenus. La Commission n'a pas pu vérifier si et, le cas échéant, dans quelle mesure la circulaire en cause est effectivement appliquée.

iv. L'indemnité de logement

L'article 255 de la nouvelle loi communale¹⁰⁴ oblige les communes à accorder un logement (qu'elles possèdent ou qu'elles louent) ou une indemnité de logement aux ministres des cultes reconnus qui servent une communauté locale reconnue¹⁰⁵. Il convient de souligner qu'ainsi formulée cette obligation s'applique à tous les cultes reconnus organisés au niveau local, donc aux cultes catholique, protestant, anglican et israélite¹⁰⁶.

également l'arrêté du 13 octobre 2005 du Gouvernement wallon fixant les modèles des budgets et comptes à dresser par les comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues (Mon.b., 27 octobre 2005). Dans le modèle de budget ainsi fixé, une rubrique "supplément de traitement imam 1er rang et imam 2ème rang" est également reprise sous les "dépenses diverses"

¹⁰³ L'article 69 de la loi du 8 avril 1802 relative à l'organisation des cultes dispose: « *Les évêques rédigeront les projets de règlement relatifs aux oblations que les ministres des cultes sont autorisés à recevoir pour l'administration des sacrements. Les projets de règlement rédigés par les évêques ne pourront être publiés ni autrement mis à exécution qu'après avoir été approuvés par le gouvernement* ». Voyez aussi l'arrêté royal du 31 mai 2001 approuvant le tarif des services religieux du culte catholique, institués par dispositions entre vifs ou testamentaires (Moniteur belge du 12 juillet 2001).

¹⁰⁴ « *Le conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes :*

12° l'indemnité de logement des ministres des cultes, conformément aux dispositions existantes, lorsque le logement n'est pas fourni en nature »

(comparer avec l'article 151, § 2, 3°, du décret communal flamand)

¹⁰⁵ J. Dujardin, *Kerkbesturen*, Bruges, Die Keure, 2003, p. 151.

¹⁰⁶ L. M. Bataille et C. Sägesser, « Atelier 1 : Rôle et responsabilités des pouvoirs locaux », dans J.F. Husson, *Le financement...*, *op.cit.*, 2005, p.106.

L'article 19bis, alinéa 7, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes impose aussi une telle obligation aux provinces et à la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des ministres des cultes orthodoxe et islamique¹⁰⁷.

Il convient de souligner que les ministres des cultes jouissent d'un droit subjectif en la matière¹⁰⁸. Le logement ainsi mis à disposition est considéré comme un avantage en nature. L'indemnité de logement ou la disposition gratuite d'un logement serait une conséquence logique du traitement des ministres des cultes et certains en déduisent que cette question doit rester une matière fédérale¹⁰⁹. Toutefois, ce point ne fait pas l'unanimité¹¹⁰ et la régionalisation de la législation organique des provinces et des communes semble avoir pour conséquence que les Régions sont, à dater de ce jour, compétentes pour régler cette question¹¹¹. C'est d'ailleurs ce que semble avoir fait le décret communal flamand précité en continuant à garantir lui-même le principe de l'intervention obligatoire de l'autorité locale même s'il faut néanmoins constater que le décret renvoie expressément à la mise à disposition d'un logement en nature ou par équivalent conformément aux dispositions en vigueur, ce qui pourrait cependant (également) indiquer que le pouvoir normatif de l'autorité fédérale demeure reconnu en la matière.

Il faut encore observer que cette obligation des communes ne vaut que pour un seul ministre d'un culte par paroisse ou communauté et que la commune est par conséquent tenue de mettre à disposition autant de logements ou d'attribuer autant d'indemnités de logement qu'il y a de paroisses ou de communautés locales sur son territoire¹¹².

La Commission s'interroge sur l'inégalité qui pourrait être constatée si aucune suite fiscale n'était donnée à cette indemnité de logement ou si le traitement fiscal n'était pas uniforme sur l'ensemble du territoire.

Une obligation semblable à celle prévue à l'article 255 de la nouvelle loi communale a également été imposée aux provinces¹¹³ en ce qui concerne le culte catholique à l'égard de l'évêque. Il va de soi que la

¹⁰⁷ Article 19bis, alinéa 7, de la loi du 4 mars 1870 : « *Les interventions financières incombant aux communes en faveur des ministres et des administrations des cultes visés aux articles précédents incombent, en ce qui concerne les cultes islamique et orthodoxe, aux provinces et à la Région de Bruxelles-Capitale.* »

¹⁰⁸ Non d'un droit subjectif en ce qui concerne l'établissement de la gestion du temporel du culte. L. M. Bataille et C. Sägerser, *op. cit.*, p. 106 ; J. Dujardin, *Kerkbesturen*, Bruges, Die Keure, 2003, p. 152.

¹⁰⁹ L. M. Bataille et C. Sägerser, *op. cit.*, p. 106.

¹¹⁰ J. Dujardin, E. Vandenbossche, « De regionalisering van de bestuurstellingen van de erkende erediensten », *T.B.P.*, 2002, p. 453 : « *Behoudens de voormelde federale aangelegenheden behoort alles tot de bevoegdheid van de gewesten.* »

¹¹¹ F. Amez, « Un aspect oublié... », *op. cit.*, p. 529 et suivantes.

¹¹² J. Dujardin, *Kerkbesturen*, Bruges, Die Keure, 2003, p. 152 ; L. M. Bataille et C. Sägerser, *op. cit.*, p. 106.

¹¹³ Article 69 de la loi provinciale:

« Le conseil est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la province et spécialement les suivantes : 9° les dépenses relatives aux églises, cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains, conformément aux décrets des 18 germinal an XI et 30 décembre 1809 ». Cette disposition a été remplacée par :

- l'article 147, §5, du Décret provincial (flamand) du 9 décembre 2005, *Moniteur belge* du 29 décembre 2005 ; voyez. aussi F. Amez, « Un aspect oublié... », *op. cit.*, p. 529 et suivantes ;

- l'article 42 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes.

Ces deux dispositions étendent l'obligation au logement aux cultes islamique et orthodoxe.

remarque relative aux conséquences de la régionalisation de la législation communale et provinciale organique formulée ci-dessus vaut également pour ce point.

Outre le fait que certains considèrent cette intervention comme une conséquence logique du traitement, la Commission observe que le traitement des délégués laïques a été fixé en tenant compte du fait qu'ils ne bénéficient pas d'un droit au logement¹¹⁴, ce qui semblait impliquer dans le chef du législateur que cette indemnité de logement devait être considérée comme une partie du traitement ou à tout le moins comme une rémunération.

5.2.6.2. Problèmes spécifiques

*i. Le cumul de deux fonctions rémunérées*¹¹⁵

Conformément à un accord conclu entre l'Administration des cultes et de la laïcité du SPF Justice et l'autorité ecclésiastique, la rémunération pour les ministres des cultes est, en cas de cumul de fonctions, limitée à 150% du traitement d'une fonction à temps plein¹¹⁶, ce qui limite les possibilités de cumul à deux fonctions. Le même ministre peut encore intervenir sans être rémunéré dans le cadre d'une fonction autre que les deux fonctions rémunérées.

Cet accord¹¹⁷ n'a pas fait l'objet d'une réglementation contraignante. La Cour des comptes a fait observer que la différence de traitement du cumul par l'administration entre catholiques et non-catholiques ne reposait sur aucune base légale. Ce point de vue s'appuyait sur un certain nombre de considérations critiques:

- le développement de fragments épars de législation a, par le passé, plus souvent été dicté par des considérations plutôt budgétaires que par des arguments purement organisationnels ou afférents au contenu. En outre, des questions peuvent être posées quant à la cohérence et à la coordination conséquente d'une pareille construction juridique;

- l'évolution historique de la législation en matière de cumul se rapporte principalement au culte catholique;

¹¹⁴ Doc., Chambre, Rapport fait au nom de la Commission de la Justice, 17 avril 2002, n° 50 1556/3, p. 11 :

« M. Fred Erdman (SP.A), président, estime que la différence de traitement entre les délégués laïques et d'autres catégories comparables de travailleurs doivent être examinées à la lumière de l'ensemble des avantages dont bénéficient les travailleurs de ces autres catégories. A titre d'exemple, l'intervenant cite les avantages matériels que la loi reconnaît aux ministres des cultes. ».

¹¹⁵ Dans le cadre de ses missions, la Commission a examiné la question du cumul des fonctions rémunérées seulement dans la mesure où celles-ci concernent des fonctions exercées en tant que ministre du culte.

¹¹⁶ Questions et réponses, Sénat, 2003-2004, Bulletin 3-11, question n° 3-613.

¹¹⁷ Communiqué dans le rapport de la Cour des comptes (Dossier n° 2.319.730).

- l'essence légistique est ignorée, à savoir que l'article 18, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 6 mars 1925 a été remplacé par l'article 14 de la loi du 30 juillet 1928, lequel est par conséquent la seule base juridique applicable en la matière sans distinction de religion;

- il faut faire preuve de beaucoup de bonne volonté pour légitimer l'extension de la portée exclusive de la loi du 6 mars 1925 aux autres cultes en se fondant sur la notion d' « établissements charitables ».

L'article 18, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 6 mars 1925 ayant été remplacé par l'article 14 de la loi du 30 juillet 1928, la Cour des comptes estime que ce dernier article constitue dès lors la seule norme juridique en vigueur.

La Commission partage elle aussi l'avis selon lequel la pratique qui s'est développée à partir d'un accord informel afin de limiter la rémunération des cumuls de fonctions cultuelles à 150% doit, de par son caractère restrictif et dans l'optique d'une portée et d'une application uniformes, trouver une base juridique dans des règles de droit positif. En effet, dans la mesure où la pratique comporte un certain nombre de restrictions aux droits des intéressés par rapport à la réglementation en vigueur, elle peut être contestée par tout intéressé si elle n'est pas intégrée dans la législation.

Une actualisation de la législation en matière de cumul sous la forme d'une coordination cohérente et conséquente ferait sur le fond certainement référence à un contexte sociologique qui ne constitue plus l'exception mais une application majoritairement répandue. La réglementation précitée remonte en effet à une époque où le contenu auquel elle fait référence constituait l'exception. En effet, dans la situation sociologique générale du début du vingtième siècle, le cumul de ministères ecclésiastiques était en effet plutôt exceptionnel compte tenu de la grande disponibilité de ministres des cultes.

Par contre, la tendance actuelle traduit une évolution vers une généralisation du cumul, en raison de la diminution du nombre de vocations. Ainsi, la justification du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2006 prévoit un cadre de 6772 places pour le bas clergé du culte catholique, dont 2447 (36%) sont occupées à temps plein et 1572 (23%) à temps partiel¹¹⁸. Cela signifie que 64% du bas clergé du culte catholique bénéficie du régime du cumul. Il ressort des chiffres que l'arsenal réglementaire existant doit être adapté à cette évolution. Par ailleurs, il convient également de s'interroger sur le bien-fondé du maintien d'un cadre théorique occupé seulement à 36% à temps plein (59% si l'on ajoute les places faisant l'objet d'un cumul).

¹¹⁸ Chambre des Représentants de Belgique. Session ordinaire 2005-2006, Justification du budget général des dépenses de l'année budgétaire 2006 (Justifications globales), Annexe, p. 89.

Se basant sur les différentes réponses fournies à l'occasion de la consultation des cultes reconnus, la Commission estime pouvoir en déduire que la suppression de la possibilité de cumul pourrait être acceptée moyennant une compensation suffisamment élevée au niveau du traitement.

ii. Les assistants paroissiaux du culte catholique

A la demande de la Conférence épiscopale de Belgique, le Ministre de la Justice a consacré dans un accord du 18 mai 1995, le principe de la désignation d'assistants paroissiaux laïcs, chargés d'assumer des responsabilités exercées par les vicaires relatives notamment à la catéchèse, à la pastorale des jeunes, à l'aide aux malades et aux plus démunis. Un cadre de 260 unités a été prévu. Des inscriptions de rémunération d'assistants paroissiaux figurent sur les états des traitements du SPF Justice depuis 1997. Suite aux remarques de la Cour des comptes¹¹⁹, la situation juridique de 261 assistants paroissiaux nommés a été régularisée dans le cadre de la loi-programme du 27 décembre 2004, étant entendu qu'il s'agit d'un cadre en extinction. A cette occasion, la Ministre de la Justice a également fait savoir qu'elle ne voulait pas fermer la porte à une reconnaissance des assistants paroissiaux comme ministres du culte catholique¹²⁰. Le cadre en extinction a d'ailleurs été étendu à partir du 1^{er} juillet 2005 à 40 nouvelles places par la loi-programme du 11 juillet 2005.

La Commission estime que la liberté de culte garantie par la Constitution et dès lors la séparation entre l'Eglise et l'Etat ainsi que la jurisprudence récente concernant le statut juridique des ministres des cultes permettent de dégager quelques principes généraux. La séparation entre l'Eglise et l'Etat garantie par la

¹¹⁹ La Cour des comptes faisait observer en date du 5 novembre 2004 (référence A2-2.319.730 B2) :

“La Cour des comptes fait observer que la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes énumère de manière exhaustive et explicite les titres fixés par l'autorité ecclésiastique, ainsi que les limites salariales liées à ces responsabilités. Or, tel n'a pas été le cas jusqu'à présent pour l'assistant paroissial.

Le statut d'assistant paroissial reste, en outre, sujet à de sérieuses critiques concernant son fondement juridique. D'après la littérature consultée, le “statut sui generis” de l'assistant paroissial n'a apparemment, en tant que réglementation *interne*, aucun caractère légal formel d'un point de vue canonique, parce que cette réglementation n'a pas été édictée par les autorités compétentes. L'application discrétionnaire, au niveau diocésain, de ces normes ecclésiastiques (par exemple, en ce qui concerne le cumul) n'est, en outre, nullement favorable au respect des principes juridiques généraux en ce qui concerne les assistants paroissiaux concernés.

Par conséquent, il serait souhaitable que ces documents internes distincts soient remplacés, au niveau diocésain, par un seul règlement édicté par l'autorité ecclésiastique compétente en la matière. Il convient de tenir compte au maximum des aspects organiques et budgétaires lors de l'élaboration de ce fondement juridique.

Son Collège attire, toutefois, votre attention sur le fait qu'en plaçant dans la hiérarchie juridique la réglementation ecclésiastique interne au même niveau qu'une loi, l'Administration des cultes et de la laïcité énerve l'observation de la Cour, à savoir que, l'Etat, comme tel est le cas dans l'énumération exhaustive figurant dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, doit expressément fixer en règles de droit positif le traitement du titre d'assistant paroissial défini par l'autorité ecclésiastique.

¹²⁰ Sénat de Belgique, Annales 3-90. Séance de l'après-midi du 22 décembre 2004.

Constitution part du principe que l'Etat n'a pas le droit de s'immiscer dans la nomination ou l'installation des ministres des cultes. On ne peut toutefois en déduire que l'autorité ecclésiastique peut procéder sans restriction à des nominations à l'intérieur du cadre établi. La reconnaissance du droit à un traitement en faveur d'un diacre permanent en est un exemple beaucoup moins controversé. L'Assemblée générale de la Cour des Comptes du 19 août 1987 a en effet décidé de reconnaître le droit à la pension des diacres en se basant sur des extraits des Pandectes.

Le statut de l'assistant paroissial est fixé par la hiérarchie ecclésiastique dans un document hybride, une sorte de « contrat de travail » ou de « statut sui generis ». D'après la littérature consultée, cette réglementation interne revêt un caractère problématique sur le plan canonique¹²¹.

Il est vrai aussi que la qualité de ministre du culte n'est effectivement pas régie par la loi. Elle n'apparaît que dans la réglementation interne du culte concerné. Ainsi, le certificat d'ordination par l'évêque diocésain constitue la preuve de la qualité de prêtre catholique et conformément au principe constitutionnel selon lequel il revient à l'autorité religieuse compétente de déterminer qui est ministre d'un culte, les diacres permanents peuvent également être pris en considération comme ministre du culte.

La Commission n'est pas d'avis que le critère de l'*ordination* tel qu'il figure dans les Pandectes¹²² puisse encore être utilisé comme unique critère dans le cadre d'une politique contemporaine en matière de cultes. Les imams du culte islamique par exemple ne reçoivent pas d'« ordination » au sens précité. Cela vaut en particulier aussi pour les femmes qui président aux prières et que l'islam souhaiterait faire reconnaître en temps voulu. Il ressort des entretiens de la Commission avec les représentants des cultes reconnus qu'il

¹²¹ A propos des assistants paroissiaux, les théologiens (A. Borrás, "Parochieassistenten. Een canonieke benadering" (Scripta Canonica, 1998, « Parochieassistenten, leken als bedienaar van de eredienst », rassemblés par Prof. Dr. Rik Torfs, pp. 18-19) ont émis la critique suivante : « *ni la réglementation interne de 1995, ni les normes ecclésiastiques de 1996 ne présentent un caractère légal formel sur le plan canonique, ce parce qu'elles n'ont pas été édictées par une autorité compétente. Strictement parlant, ces soi-disant normes pourraient constituer des mesures administratives au sens d'arrêtés d'exécution généraux ou au moins d'instructions. Mais comment peuvent-elles s'appliquer si elles ne découlent d'aucune loi ecclésiastique ? Dans le cadre de la conclusion de l'accord, l'autorité ecclésiastique aurait pu promulguer ces normes par le biais d'un décret de la Conférence épiscopale. Toutefois, elle a manifestement choisi de laisser toute initiative 'législative' aux différents évêques diocésains. (...)* »

Dans sa synthèse ("Parochieassistenten, leken als bedienaar van de eredienst", Scripta Canonica, 1998, pp. 97 en 99) R. Torfs remarque que selon lui : "comme cadre général une bonne culture juridique est importante. Comment est-il possible que l'archevêché de Malines-Bruxelles considère que le statut applicable aux assistants paroissiaux ou aux aspirants assistants paroissiaux soit un document interne qui par conséquence ne peut être publié. Cela signifie en tout cas qu'il n'a pas été promulgué et ne peut avoir force de loi. »

Il a été objecté que « la remarque selon laquelle la réglementation interne n'aurait pas de caractère légal formel serait pertinemment erronée », ce en argumentant notamment que chaque évêque peut décréter pour son évêché un statut diocésain à titre de législation ecclésiastique. (K. Martens, « Bedienaars van de eredienst en parochieassistenten », *N/W* 129 (novembre 2005), pp. 1226-1232.) Cet argument ne réduit pas la force de l'argument de R. Torfs : ce qui n'a pas été promulgué ne peut avoir force de loi. Les applications diocésaines divergentes de ces normes ecclésiastiques ne sont également pas du tout propices à la sécurité juridique des assistants paroissiaux. Le statut d'assistant paroissial demeure exposé à de graves critiques quant à son fondement juridique.

¹²² Les Pandectes sont cités par la Cour des Comptes.

existe d'autres catégories de ministres qui n'ont pas reçu ou qui ne peuvent recevoir l' « ordination » mais qui occupent néanmoins une fonction rituelle importante dans le cadre du culte (par exemple, les chantres dans le culte israélite). En outre, il n'y a a priori aucune raison impérieuse pour ne pas reconnaître aux assistants paroissiaux la qualité de ministre du culte.

Vu l'importance du rôle joué actuellement comme ministres du culte par les assistants paroissiaux et sans préjudice des recommandations formulées par la suite (lesquelles tiennent notamment compte des contraintes budgétaires), la Commission recommande à l'autorité de reconsidérer la position selon laquelle le cadre des assistants paroissiaux doit rester en extinction¹²³.

En conséquence, la Commission propose même que le montant de la rémunération des assistants paroissiaux soit fixé dans une loi. L'État doit, comme il l'a fait dans l'énumération exhaustive dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués de Conseil Central Laïque, fixer des seuils de rémunération en fonction des responsabilités assumées par les différents représentants des cultes reconnus, les titres portés par ceux-ci ayant au préalable été déterminés par l'autorité culturelle concernée. En d'autres termes, l'assistant paroissial doit être intégré dans la loi précitée avec le traitement maximum dont il peut bénéficier.

La Commission recommande aussi que ces différents « statuts sui generis », traductions diocésaines des normes ecclésiastiques concernées, soient remplacés par une seule initiative législative édictée par l'autorité ecclésiastique compétente en la matière (et éventuellement entérinée par l'autorité de droit public).

iii. Remarques complémentaires

Sur la base de la loi du 21 juin 2002, les délégués laïques peuvent notamment bénéficier d'indemnités pour frais de transport et de séjour (article 49) et de congés dans les limites prévues pour les membres du personnel de l'Etat (article 54). La Commission n'a pas trouvé de dispositions équivalentes pour les ministres des cultes.

Des problèmes se posent également en matière de protection de la maternité.

¹²³ *Infra*, 6.3. et 8.2.5.

Le moment où s'ouvre le droit au traitement des délégués laïques (paiement à dater du début du contrat) diffère de celui des ministres des cultes (paiement à partir du 1^{er} jour du mois suivant la nomination). La Commission considère que des dispositions équivalentes devraient s'appliquer à l'ensemble des ministres des cultes et des délégués laïques.

Enfin, la Commission observe que l'autorité qui informe des motifs du licenciement sur le document C4 doit signer elle-même ce document, ce qui n'est pas le cas actuellement, ni pour les délégués laïques ni pour les ministres des cultes.

6. La réglementation et la pratique actuelles relatives aux pensions des ministres des cultes et des délégués laïques

6.1. Introduction

Les observations de la Cour des comptes relatives aux pensions des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque figurent également parmi les raisons qui ont motivé la création de la Commission. Ces observations ont pour origine des demandes d'avis du Service des Pensions du Secteur Public ou la vérification de dossiers individuels de pension et non une radioscopie systématique du « système dans son ensemble ». Ceci explique pourquoi, par le passé, les observations ont porté plus souvent sur des dossiers de ministres du culte catholique que sur des dossiers d'autres cultes reconnus. En effet, les ministres du culte catholique étant beaucoup plus nombreux, les dossiers de pension le sont également¹²⁴. Pour ces mêmes raisons, le contrôle visait jusqu'à présent essentiellement la régularité (vérification de l'exécution correcte de la réglementation), et non « les principes d'économie, d'efficacité et d'efficience », selon les termes de loi du 29 octobre 1846.

Conformément à la mission de la Commission qui consiste à expliciter les « disparités (illicites) » qui existent actuellement entre les représentants des différentes religions et à formuler des propositions pour y remédier, le présent rapport ne se limite pas aux observations occasionnelles de la Cour des comptes. Il examine également l'opportunité de la réglementation ainsi que sa conformité avec la Constitution (au regard du principe d'égalité par exemple).

6.2. Les pensions ecclésiastiques: généralités

6.2.1. Le mode de calcul et l'origine des pensions ecclésiastiques

Les principales règles relatives au droit à la pension et au calcul de la pension pour les ministres des cultes (reconnus) et les délégués laïques sont présentées schématiquement dans le cadre ci-dessous.

¹²⁴ Ainsi, par exemple, un seul dossier de pension d'un délégué de la laïcité a été soumis à approbation à ce jour.

Vue d'ensemble de la réglementation relative à la retraite des ministres des cultes (reconnus) et des délégués du Conseil central Laïque

	RETRAITE POUR RAISON D'ÂGE		
	DROIT	CALCUL	GARANTIE ?
CULTE CATHOLIQUE ROMAIN (L 21/7/1844, ARTT.20-26)	AGE : 65 ANS 30 ANS DE SERVICES <u>ECCLÉSIASTIQUES</u>	PENSION = $\frac{3}{4}$ DU TRAITEMENT MOYEN	PENSION = TRAITEMENT SI LE CALCUL NORMAL EST INFÉRIEUR AU TRAITEMENT DU CLERGÉ « INFÉRIEUR »
AUTRES CULTES RECONNUS (L 21/7/1844, ARTT.27-30)	AGE : 70 ANS 35 ANNÉES DE SERVICE	PENSION = $\frac{3}{4}$ DU TRAITEMENT MOYEN	PENSION = TRAITEMENT SI LE CALCUL NORMAL EST INFÉRIEUR AU TRAITEMENT DU CLERGÉ « INFÉRIEUR »
LAÏCITÉ (L 21/6/2002)	AGE : 65 ANS 20 ANNÉES DE SERVICE	PENSION = TRAITEMENT MOYEN X SERVICE/60 (MAX. $\frac{3}{4}$)	NON

	RETRAITE « ANTICIPÉE »		
	DROIT	CALCUL	GARANTIE ?
CULTE CATHOLIQUE ROMAIN (L 21/7/1844, ARTT.20-26)	AGE : 60 ANS 5 ANNÉES DE SERVICE	<u>> 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/30 <u>< 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. JUSQU'À 10 ANS À 1/50; SERV. ECCL. > 10 ANS À 1/60	NON
AUTRES CULTES RECONNUS (L 21/7/1844, ARTT.27-30)	AGE : 60 ANS 5 ANNÉES DE SERVICE	<u>> 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/50 <u>< 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/50	NON
LAÏCITÉ (L 21/6/2002)	AGE : 60 ANS 5 ANNÉES DE SERVICE	PENSION = TRAITEMENT MOYEN X SERVICE/60 (MAX. $\frac{3}{4}$)	NON

	RETRAITE POUR « INCAPACITÉ PERMANENTE »		
	DROIT	CALCUL	GARANTIE ?
CULTE CATHOLIQUE ROMAIN (L 21/7/1844, ARTT.20-26)	INDEPENDAMMENT DE L'ÂGE OU DES ANNES DE SERVICE	<p><u>> 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/30</p> <p><u>< 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. JUSQU'À 10 ANS À 1/50 SERV. ECCL. > 10 ANS À 1/60</p>	<p>PENSION = TRAITEMENT SI :</p> <p>- AU MOINS 30 ANNÉES DE SERV. ECCL. - CALCUL NORMAL INFERIEUR AU TRAITEMENT DU CLERGÉ « INFERIEUR »</p>
AUTRES CULTES RECONNUS (L 21/7/1844, ARTT.27-30)	INDEPENDAMMENT DE L'ÂGE OU DES ANNES DE SERVICE	<p><u>> 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/50</p> <p><u>< 20 ANNÉES DE SERVICE :</u> SERV. ECCL. À 1/50</p>	NON
LAÏCITÉ (L 21/6/2002)	PAS DE DROIT (?)	PAS D'APPLICATION	PAS D'APPLICATION

Notes explicatives:

- SERVICES ECCLÉSIASTIQUES :	SERVICES PRESTES EN TANT QUE MINISTRE DU CULTES OU PROFESSEUR DE RELIGION (VOIR ART. 22, ALINEA 3) OU SERVICES RECONNUS NECESSAIRES AUX BESOINS DU CULTES (ART. 22, ALINEA 1 ^{ER})
- ANNÉES DE SERVICE	TOUS LES SERVICES RETRIBUES PAR LE TRÉSOR (Y COMPRIS LES CONGÉS ADMISSIBLES), C'EST-À-DIRE PAS UNIQUEMENT LES SERVICES ECCLÉSIASTIQUES MAIS EGALEMENT LES PRESTATIONS DANS L'ENSEIGNEMENT (TOUTES LES BRANCHES), DANS LA FONCTION PUBLIQUE ...
- FONCTION PRINCIPALE/FONCTION COMPLÉMENTAIRE	LA PENSION D'UNE « FONCTION COMPLÉMENTAIRE » (DEUXIÈME PAROISSE) EN TANT QU'ECCLÉSIASTIQUE EST CALCULÉE EXACTEMENT DE LA MÊME MANIÈRE MAIS LE TRAITEMENT EST LA MOITIÉ DU TRAITEMENT ORDINAIRE.
- TANTIÈMES	LES SERVICES NON-ECCLÉSIASTIQUES AUTRES SONT TOUJOURS COMPTABILISÉS AU TANTIÈME QUI LEUR EST PROPRE (PAR EXEMPLE : ENSEIGNEMENT 1/55).

Ce schéma montre que le système présente de graves disparités, principalement au niveau du calcul, sans qu'il soit possible de déterminer ce qui pourrait justifier aujourd'hui encore ces différences.

Le « Traité des pensions »¹²⁵ contient quatre passages traitant de l'origine de l'inégalité de réglementation en matière de pensions, plus particulièrement en ce qui concerne les fractions plus avantageuses utilisées pour le calcul de la pension des ministres du culte catholique:

¹²⁵ Demarteau et Fortin, *Traité des pensions*, Bruxelles, Larcier, 1903.

(1) « Par l'article 28 de la loi du 21 juillet 1844, les pensions des ministres des cultes autres que le culte catholique romain sont soumises aux règles concernant les fonctionnaires et employés de l'Etat. Cette disposition a été motivée comme suit: « Les traitements qui servent de base au règlement de ces pensions sont fixés de manière que, d'après la disposition du projet, les pensions de ces ministres des cultes seraient non seulement beaucoup plus élevées que celles des ministres du culte catholique, mais surtout, proportionnellement, beaucoup plus fortes que celles des fonctionnaires civils en général. » (Rapport fait par M. MALOU au nom de la section centrale chargée de l'examen du projet de loi sur les pensions civiles et ecclésiastiques.) »

(2) « Un second motif¹²⁶ se présentait pour leur faire accorder une pension plus favorable, c'est que leur pension est réglée, non pas d'après tous les avantages que leur procurait la position qu'ils doivent abandonner, mais uniquement d'après le taux de traitement. Or, l'on sait que le traitement fixe des ecclésiastiques est assez ordinairement le moindre des avantages de leur position ; le casuel le dépasse très souvent. Il y avait là un motif d'équité à leur accorder, non pas beaucoup plus, mais un peu plus que ce qui résulterait de l'application de la règle générale. »

(3) « Ces dispositions en apparence plus favorables que celles applicables aux employés civils de l'Etat, sont justifiées par la modicité des traitements ecclésiastiques, qui sont réglés en considération des émoluments qui augmentent ces traitements, mais qui n'entrent pas en ligne de compte dans la fixation de la pension »

(4) (extrait d'une réponse du Ministre de la justice) « Les ecclésiastiques qui arrivent à l'âge de la pension perdent une série d'avantages particuliers, dont ils jouissaient auparavant, notamment l'avantage du logement, l'avantage du supplément de traitement, l'avantage du casuel. Cette situation toute spéciale a commandé les dispositions de l'article 21 de la loi du 21 juillet 1844, qui accordent la pension entière ou l'éméritat ».

Le régime de pensions (apparemment) plus avantageux pour les membres du clergé catholique fut donc historiquement justifié par le fait que l'octroi d'une fraction plus avantageuse pour le calcul de la pension permettait (seulement) de corriger le « moins bon » traitement moyen. A la retraite, les membres du clergé

¹²⁶ Le passage en question traite en réalité du calcul différent pour des pensions de catégories différentes accordées pour cause d'incapacité permanente, mais le « motif » invoqué ici pour un traitement inégal était également applicable à tous les autres motifs de retraite.

catholique romain perdent en effet les indemnités de logement, avantages en nature et revenus du casuel, qui s'ajoutent à leur traitement au sens strict durant leur carrière.

La Commission tient à faire remarquer qu'il est beaucoup plus logique de tendre vers une « pension identique » entre les ministres des différents cultes en assurant un « traitement moyen identique » plutôt que par le détour du tantième.

La méthode de travail qui est encore appliquée aujourd'hui ne cadre pas, même d'un point de vue historique, avec l'ensemble de la réglementation relative aux pensions. En effet, le bénéfice d'une fraction avantageuse fut accordé pour éviter que certains groupes d'agents l'Etat ne soient que rarement, voire jamais, en mesure de prétendre à une pension complète. Les grands groupes de bénéficiaires d'un tantième avantageux étaient par conséquent ceux qui n'avaient pu entrer en service que sur le tard en raison de la nature de la fonction (magistrat, gouverneur, professeur d'université,...) et ceux qui, en raison de la nature de leur fonction, mettaient (devaient mettre) un terme à leur carrière de manière prématurée (personnel enseignant, métiers lourds,...). L'application au clergé de ce tantième avantageux ne va pas de soi.

Un tel système de *compensation* par le détour de fractions plus avantageuses engendre en outre inévitablement des problèmes lorsque certains éléments du système sont modifiés sans que l'ensemble soit reconsidéré. Or, au cours du temps, des modifications sont intervenues : la réglementation actuelle n'est plus la même que celle de 1844, bien que celle-ci en constitue toujours la base. En observant le résultat actuel de la réglementation relative aux pensions, on constate ce qui suit :

- lorsque les ministres des cultes ont presté plus de 35 années de services ecclésiastiques, il n'y a pas de différence: ils peuvent alors tous prétendre à la pension complète;
- lorsqu'ils ont presté au moins 20 années de services ecclésiastiques, la pension des membres du clergé catholique romain est plus avantageuse: leur fraction est alors, en résumé, d'un trentième; la fraction pour les membres des autres cultes est d'un cinquantième;
- lorsqu'ils ont presté plus de 10 années, mais moins de 20 ans de services ecclésiastiques, le calcul est moins avantageux pour les membres du clergé catholique romain : entre la dixième et la vingtième année, chaque année compte pour eux pour un soixantième, mais pour un cinquantième pour les ministres des autres cultes.

Le ministre des Pensions le concéda d'ailleurs lui-même, de manière relativement détaillée même, dans une réponse à une question parlementaire¹²⁷ du 17 décembre 1998 relative à la différence de calcul de la pension des ministres du culte catholique romain, d'une part, et des ministres des autres cultes reconnus, d'autre part¹²⁸:

« Comme il a déjà été mentionné plus haut et comme le précise l'exposé des motifs de la loi du 25 mars 1965 qui a introduit dans la loi du 21 juillet 1844 une section III « Ministres des cultes autres que le culte catholique romain », la raison principale d'accorder la pension entière à un ministre du culte catholique romain à l'âge de 65 ans et après trente années de services ecclésiastiques et aux ministres des autres cultes reconnus à l'âge de 70 ans et après trente-cinq années de services, résidait dans le fait que le traitement des ministres du culte catholique romain était inférieur à celui de certains ministres des autres cultes. Toutefois, étant donné que le traitement le moins élevé des ministres du culte catholique romain a été porté, dans le courant des dernières années, à un niveau identique à celui des ministres des autres cultes, la question peut être posée de savoir si le mode de calcul préférentiel des pensions accordées aux ministres du culte catholique romain se justifie encore actuellement. D'une façon plus générale, la question pourrait d'ailleurs être posée de savoir si, compte tenu des augmentations de traitements des ministres du culte catholique romain ainsi que des ministres des autres cultes, le mode de calcul particulier des pensions accordées aux ministres des cultes en général est encore justifié. »

La Commission estime que l'octroi de la (seule) « pension ordinaire de fonctionnaire » (c'est-à-dire sans fraction favorable) aux délégués laïques par la loi du 21 juin 2002 donne encore certainement plus de sens à ce constat¹²⁹. Pour ce groupe d'ayants droit, le calcul de la pension se fait – il est vrai – au départ d'un traitement plus élevé, mais les services sont seulement calculés – quelle que soit leur durée ou leur qualité – en fractions d'un soixantième. De plus, les « grades » inférieurs du cadre des délégués laïques ne peuvent prétendre à une « garantie de pension » (qui implique que la pension ne puisse jamais être inférieure au traitement du grade le plus bas du culte concerné¹³⁰). Ils sont également privés du droit à la pension pour inaptitude physique définitive.

¹²⁷ *Questions et réponses*, Chambre, n°49/0138, 1998 – 1999, B162, p. 21801 et suivantes.

¹²⁸ A l'époque, il n'était pas encore question de traitements ou de pensions pour les délégués de la laïcité.

¹²⁹ La Commission fait observer que la « justification » donnée dans l'exposé des motifs de l'article 55 de cette loi de la différence de traitement avec le régime des pensions applicable aux ministres des cultes s'explique peut-être historiquement mais ne justifie nullement d'un point de vue juridique la différence actuelle en cause (Voyez Doc.parl., Chambre, 2001-2002, 1556/001, pp.30-31).

¹³⁰ Voir également plus loin le point 6.5.

La Commission considère que pour remédier aux déséquilibres entre les pensions en cours et les pensions nouvelles et pour assurer l'applicabilité du système de la péréquation, on doit prévoir des mesures transitoires. Selon la Commission, le législateur peut s'inspirer de la législation élaborée à l'occasion de la réforme du statut des mandataires locaux¹³¹ ou éventuellement encore de la réglementation concernant l'unification des services de police¹³² ou de l'adaptation de la loi consécutive à l'alignement des traitements d'instituteur gardien et d'instituteur primaire sur celui de régent¹³³.

6.2.2. Le traitement moyen comme base du calcul de la pension..

Les modalités de détermination du revenu moyen qui sert au calcul d'une pension de l'Etat sont fixées dans la loi du 21 juillet 1844, plus particulièrement à l'article 8, § 1. Le dernier alinéa de ce paragraphe dispose :

« Pour la détermination du traitement de référence visé à l'alinéa 2:

1° les avantages en nature ne sont pas pris en compte, à l'exception toutefois de ceux accordés aux personnes nommées à titre définitif ou désignées en qualité de concierges pour lesquelles ces avantages entrent en ligne de compte selon les modalités fixées par le Roi;

2° ... »

Par ailleurs, le paragraphe 2 de ce même article de loi contient une liste exhaustive¹³⁴ des suppléments de traitement qui peuvent être pris en compte pour la détermination de la pension. La liste se limite à tous les suppléments de traitement qui, au 1^{er} juillet 1991, étaient censés répondre à la notion d'*inhérent au mandat*, une définition qui était utilisée officieusement avant cette date pour déterminer si un *complément de traitement* pouvait être repris dans le calcul de la pension ou pas.

Comme la Commission l'a mentionné précédemment, un certain nombre de ministres des cultes, outre leur traitement barémique, bénéficient d'un avantage supplémentaire. En effet, les membres du clergé inférieur des différents cultes reconnus qui président aux responsabilités dans leur circonscription territoriale peuvent

¹³¹ Loi du 4 mai 1999 visant à améliorer le statut pécuniaire et social des mandataires locaux, art. 6 (*M.B.* 28 juillet 1999) et loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, art. 107 (*M.B.* 31 décembre 1999).

¹³² Loi du 30 mars 2001 relative à la pension du personnel des services de police et de leurs ayants droit (*M.B.* du 18 avril 2001).

¹³³ Loi du 13 mai 1999 concernant le calcul de la pension de retraite du personnel enseignant et directeur de l'enseignement gardien et primaire (*M.B.* du 12 juin 1999), modifiée par la loi du 12 août 2000 et l'arrêté royal du 11 décembre 2001.

¹³⁴ Cette liste avait clairement pour objectif de mettre un frein à la prolifération des suppléments de traitement qui, sur la base de critères pas très clairs, étaient pris en compte pour le calcul de la pension. Cette loi déterminait en outre que la liste pouvait uniquement être complétée par A.R. délibéré au Conseil des ministres et que toute augmentation des suppléments existants (la situation au 31 décembre 1998 servait de base) étaient dorénavant aussi seulement possible par un tel arrêté d'exécution.

soit habiter (gratuitement) dans un presbytère, soit se voir mettre (gratuitement) un autre logement à disposition ou encore percevoir une indemnité en compensation de l'absence de logement¹³⁵. Comme précisé ci-avant, cet avantage ne peut, selon la réglementation actuelle, être pris en compte dans le calcul des pensions¹³⁶.

Toutefois, cet avantage était invoqué pour justifier en partie la différence entre les traitements des ministres des cultes d'une part et ceux des délégués laïques d'autre part. Cette situation est équivoque et engendre d'une manière ou d'une autre une disparité: soit l'avantage fait partie du traitement et il a alors sa place dans le calcul de la pension (dans ce cas, la réglementation relative aux pensions doit être adaptée), soit ce n'est pas un traitement, ce qui rend caduque la justification de la différence de traitement évoquée¹³⁷.

La Commission observe que, concernant l'impôt des personnes physiques, l'« indemnité de logement » est considérée comme un élément de la rémunération. Le commentaire administratif à propos du Code des impôts sur les revenus 2002 précise en effet:

« Les rémunérations imposables du clergé paroissial (curés, vicaires et chapelains) comprennent :

1° le traitement payé par l'Etat;

2° l'indemnité de logement attribuée par la commune et éventuellement par la fabrique d'église ou la valeur de l'avantage de toute nature résultant de la disposition gratuite d'une maison; cette valeur sera déterminée selon la méthode exposée aux 36/92 et suivants ;

3° le casuel et les droits, c'est-à-dire la part revenant aux intéressés dans le produit de tous les offices quelconques (messes, baptêmes, mariages, funérailles et autres services religieux) ;

4° le produit d'autres occupations spécialement rémunérées (aumônier dans un couvent, un hôpital ou une prison; prédicateur dans d'autres églises ou établissements; professeur dans un établissement d'instruction publique ou privée, etc.)

¹³⁵ L'ordre indiqué a son importance: le presbytère était la règle, l'indemnité de remplacement était l'exception.

¹³⁶ A ce sujet, on pouvait déjà lire dans les Pandectes: « Ni le supplément de traitement, ni le casuel, ni l'émolument du chef de logement n'entrent en ligne de compte dans la supputation de la pension des dits ecclésiastiques qui en ont la jouissance. » (Annales parlementaires, Chambre des délégués, session de 1899-1900, séance du mars 1900, discours de M. le Ministre de la justice, p. 755, 2e col.)

¹³⁷ Cette justification suscite de toute façon des questions dans la mesure où elle ne tient absolument pas compte du fait que les ministres des cultes n'ont tous droit à un logement gratuit ou à une indemnité de remplacement (cf. supra).

Le clergé peut s'abstenir de comprendre dans sa déclaration le produit des dons, des libéralités ou des quêtes, si ces sommes ne constituent pas la rémunération directe ou indirecte d'un service rendu ou à rendre. »

6.2.3. Quelques disparités spécifiques

6.2.3.1. Le droit à la pension pour inaptitude physique définitive

La réglementation applicable aux délégués du Conseil central laïque prévoit qu'en cas de maladie (de longue durée), ces délégués retombent sur la réglementation du secteur privé (allocation dans le cadre de l'assurance maladie invalidité) et ne peuvent donc pas compter sur la réglementation prévue pour les agents (statutaires) de l'Etat (accumulation de jours de maladie par année d'ancienneté de service – traitement d'attente en cas de « disponibilité pour cause de maladie », après « épuisement » du stock de jours de maladie). Selon les représentants de la laïcité, cela a deux conséquences défavorables pour leur pension:

- les périodes de maladie pour lesquelles ils ont reçu une indemnité de maladie sont écartées du calcul de la pension de l'Etat;¹³⁸
- ils ne peuvent prétendre à une pension « pour incapacité définitive ».

Si la première conséquence est sans équivoque, la seconde soulève une question. En effet, selon l'article 55, alinéa 2, de la loi du 21 juin 2002, l'article 2 de la loi du 21 juillet 1844 (qui accorde la pension aux fonctionnaires ordinaires en cas d'incapacité permanente) est applicable aux délégués laïques « qui ont cessé leurs activités ». La vigueur avec laquelle ce constat est fait dans le rapport que les délégués laïques ont remis à la Commission laisse néanmoins supposer que l'Administration des pensions¹³⁹ a bel et bien déjà refusé ce genre de pension. L'Administration s'est probablement basée sur un morceau de phrase tiré de cet article de cette loi qui dispose que les dispositions applicables aux fonctionnaires étaient d'application « pour autant qu'elles soient compatibles avec le statut spécifique prévu pour les délégués laïques ». Quoiqu'il en soit, les deux conséquences du régime de maladie évoquées ci-dessus comportent une discrimination à l'égard des ministres des cultes reconnus. En effet, aucune réglementation spécifique n'est applicable pour

¹³⁸ En effet, une des conditions fondamentales de l'article 6 de la loi du 21 juillet 1844 n'est pas remplie: il n'y a aucune rémunération à charge du Trésor public.

¹³⁹ Le 1^{er} janvier 2006, cette administration fut transformée en parastatal de catégorie A comme prévu dans la loi du 16 mars 1954. Son nouveau nom est SdPSP (Service des Pensions du Secteur Public).

ces derniers en cas de maladie. Cela signifie que les ministres des cultes continuent à être payés, y compris en cas de maladie de longue durée, mais aussi qu'ils peuvent être mis à la retraite pour inaptitude physique définitive après que cette inaptitude a été constatée par le service de contrôle compétent. La Commission estime que cette disparité est injuste et qu'elle doit donc disparaître¹⁴⁰.

6.2.3.2. Les services prestés antérieurement

Lors de la détermination d'une pension dans le secteur public, seuls les services « rémunérés à charge du Trésor public » sont en principe pris en compte.^{141 142} Il doit en outre s'agir d'une « rémunération directe » des agents¹⁴³.

Une exception est faite à cette règle dans la récente réglementation applicable aux membres de la laïcité organisée¹⁴⁴. L'article 55, alinéa 3, de la loi du 21 juin 2002 dispose:

« Les années de service prestées par un délégué du Conseil central laïque auprès de l' « Unie Vrijzinnige Verenigingen » et du « Centre d'Action laïque », avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont prises en compte pour établir l'ancienneté lors du calcul de la pension à charge de l'Etat, pour autant que ce délégué ait été repris par le Conseil central laïque ».

Les délégués du Conseil central laïque peuvent donc faire valoir pour leur pension un certain nombre de services qu'ils ont prestés avant que l'Etat ne prenne leur traitement en tant que tel à sa charge.

Il est possible que cette réglementation comporte une discrimination envers les ministres des autres cultes (reconnus relativement récemment) qui ne sont pas rémunérés depuis très longtemps par le Trésor public. Ainsi, lors de l'audition avec les représentants du culte orthodoxe, il s'est avéré que le Métropolitain, qui sollicitera une pension dans un délai relativement rapproché, s'inquiétait, (à juste titre), de sa situation en matière de pension: s'il peut uniquement faire valoir les « services rémunérés », il percevra une pension très réduite alors qu'il est actif dans notre pays depuis 1958. Un problème de même ordre pourrait se poser d'ici

¹⁴⁰ En ce qui concerne le droit à la pension pour inaptitude physique en faveur des délégués de la laïcité, la Commission ne se prononce pas pour l'instant sur le point de savoir s'il faut une modification de la loi ou si une jurisprudence administrative modifiée peut suffire. Cependant, l'octroi d'un même « régime de maladie » que celui qui prévaut pour les fonctionnaires à tous les ministres de tous les cultes reconnus résoudrait ces deux problèmes.

¹⁴¹ Voyez l'article 6 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

¹⁴² Des lois ultérieures, et en particulier la loi du 10 janvier 1974, ont cependant permis de comptabiliser toutes sortes de congé et d'absences bien qu'aucun salaire n'ait été perçu.

¹⁴³ Ainsi par exemple, des périodes pendant lesquelles quelqu'un a été rémunéré dans une université libre à charge de ses fonds propres ou par le biais de l'octroi de subventions d'un projet de recherche n'entrent pas en ligne de compte ; il en va de même pour les services prestés en tant que chômeur mis au travail ou dans le cadre du Troisième circuit de travail.

¹⁴⁴ Voyez 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.

quelques années à plus grande échelle pour les imams du culte islamique. Les ministres des cultes récemment reconnus pourraient dès lors être tentés de rester en fonction jusqu'à un âge avancé.

La réglementation applicable aux cultes reconnus contient cependant un article qui pourrait éventuellement être utilisé pour éviter une discrimination, à savoir l'article 22 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques¹⁴⁵. Cet article permet de considérer également comme années de service « *les années pendant lesquelles le titulaire aura rempli des fonctions ecclésiastiques non rétribuées par le Trésor public mais que le gouvernement reconnaîtra avoir été nécessaires aux besoins du culte;(…)* ». Jusqu'à présent, cet article a probablement uniquement été utilisé pour valider des services prestés dans l'ancienne colonie belge et des services prestés en tant que professeur au Grand Séminaire. Même si la portée de cet article devait être étendue, il subsisterait toujours une différence par rapport à la réglementation applicable aux délégués laïques. La loi fondamentale de 1844 accorde en effet une sorte de « droit d'appréciation » au gouvernement; la réglementation relative aux délégués laïques octroie un droit.

Dans cette perspective, la Commission observe que l'article 295 de la loi programme du 27 décembre 2004 a, concernant les assistants paroissiaux du culte catholique, considéré que la date d'entrée en vigueur du droit au traitement était le 1^{er} janvier 1991 alors qu'en réalité les premiers assistants paroissiaux furent inscrits au budget du SPF Justice en 1997. Ce « caractère rétroactif » a apparemment pour objectif de permettre de calculer les pensions ecclésiastiques des assistants paroissiaux du culte catholique en service à partir du 1^{er} janvier 1991, sans faire appel à l'article 22 de la loi mentionnée ci-dessus.

6.2.3.3. La bonification du diplôme

La réglementation des pensions des fonctionnaires statutaires prévoit la possibilité d'accorder, dans le cadre du calcul de la pension, une bonification de temps équivalant à la durée des études nécessaires pour obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur en horaire complet, à condition que le diplôme ait été nécessaire à la carrière de l'intéressé, que ce soit à l'embauche ou pour une promotion¹⁴⁶. Depuis une adaptation relativement récente¹⁴⁷, cet avantage est désormais seulement encore accordé lorsque la pension ne contient pas de fraction plus avantageuse qu'1/48ème. A ce jour, aucune bonification de temps pour possession de

¹⁴⁵ Par le biais de l'article 30 de cette même loi, cet article, issu de la réglementation pour les membres du culte catholique, est également applicable aux membres des autres cultes (reconnus).

¹⁴⁶ Cette matière est régie par la loi du 9 juillet 1969 (pensions civiles) et par la loi du 16 juillet 1970 (personnel enseignant).

¹⁴⁷ Par la loi du 3 février 2003 apportant diverses modifications à la législation relative aux pensions du secteur public.

diplôme n'a jamais été accordée à un ministre d'un culte¹⁴⁸, ce qui est logique, dans la mesure où aucun culte reconnu ne dispose d'une réglementation stricte en ce qui concerne les formations ou études requises.

Lors de l'audition avec les représentants de la laïcité organisée, il s'est cependant avéré qu'une exigence de diplôme était posée pour presque tous les grades de délégué du Conseil central laïque. Il serait dès lors logique qu'une bonification de temps soit effectivement accordée dans les cas concernés. L'exigence de diplôme peut être démontrée sur la base de documents reproduisant la réglementation « interne ».

La même remarque vaut bien entendu aussi pour tous les autres cultes reconnus¹⁴⁹, pour autant qu'ils puissent démontrer par des documents issus de leur réglementation interne qu'un diplôme supérieur est une condition sine qua non pour accéder à tous ou à certains grades. La situation actuelle engendre en effet une disparité par rapport aux fonctionnaires ordinaires¹⁵⁰. Une telle réglementation peut en outre constituer un stimulant pour inciter les organes représentatifs des cultes à « imposer » certaines formations.

6.2.3.4. *Le calcul particulier pour cause d'accident de travail ou de maladie professionnelle*

Les articles 26 et 29 de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques s'efforçaient, respectivement pour les membres du clergé catholique et pour les ministres des autres cultes, d'assurer un calcul particulier des pensions si la mise à la retraite « résulte d'un accident du travail, d'un accident survenu sur le chemin du travail ou d'une maladie professionnelle » en renvoyant à l'article 9 de cette même loi (qui accordait pareil calcul particulier aux fonctionnaires ordinaires). Ce dernier article fut cependant abrogé par la loi du 3 février 2003 (car il n'était plus appliqué depuis l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 1967 sur les accidents du travail). Ensuite, la loi du 11 avril 2005 adaptant la version française et établissant la version néerlandaise de la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques a correctement abrogé le renvoi dans les articles 26 et 29 à l'article 9 mentionné ci-dessus.

La Commission estime qu'il convient également de supprimer l'article 25 de cette même loi. Cet article instaure, uniquement pour les membres du clergé catholique, un calcul préférentiel de la pension « lorsque les infirmités [...] sont reconnues provenir de l'exercice de ses fonctions ».

¹⁴⁸ Dans le dossier d'un ex-pasteur / président du synode du culte évangélique protestant, la Cour des comptes décida explicitement qu'aucune bonification de temps ne pouvait être accordée car le diplôme de théologie protestante n'était pas une exigence pour revêtir le mandat ecclésiastique.

¹⁴⁹ Comme déjà mentionné précédemment, il est vrai que par une récente modification de la législation sur la bonification pour diplôme, celui qui, dans le cadre du calcul de la pension, peut prétendre à une fraction plus avantageuse qu'1/48^e (et qui peut bénéficier d'une pension complète après une carrière relativement courte) ne reçoit pas de bonification de temps pour possession de diplôme. Concrètement: la plupart des ministres du culte catholique romain resteraient sur la touche.

¹⁵⁰ Si le calcul de la pension des ministres des cultes devait, après une éventuelle augmentation des traitements, être « ramené » au calcul des fonctionnaires (fraction 60), cette remarque prendrait évidemment une plus grande importance.

6.3. La situation des assistants paroissiaux du culte catholique

Il y a plus de deux ans, l'Administration des pensions soumettait à la Cour des comptes le cas d'une pension de retraite « attribuée à un membre du clergé catholique » alors que le titulaire était une femme. Il ressortait de plusieurs documents du dossier que cette personne exerçait la fonction d'« assistante de paroisse à la place du vicaire ». La pension fut calculée en fonction des règles propres aux pensions ecclésiastiques du clergé catholique (en ce qui concerne la fraction par ex.) et sur la base du traitement d'un prêtre (vicaire). La question se posait de savoir si, dans pareil cas, un droit à une pension de retraite (ecclésiastique) pouvait être ouvert sur la base des articles 20 et suivants de la loi du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques.

Quelques années auparavant, le secrétaire d'état aux Pensions avait encore demandé de manière officielle à la Cour des comptes « *si les diacres permanents à qui le Ministre de la Justice octroie une rémunération peuvent être classés parmi les membres du clergé catholique romain et peuvent, en cette qualité, faire valoir des droits à une pension sur la base de l'article 20 de la loi du 21 juillet 1844* ».

Tant le Ministre de la Justice que la Cour des comptes estimèrent qu'on pouvait examiner si la personne concernée « faisait partie du clergé catholique romain ». Pour les assistants paroissiaux, il n'était assurément pas clairement établi s'il était satisfait à cette condition, ni même s'ils pouvaient prétendre à un traitement. Depuis lors, les lois-programmes des 27 décembre 2004 (art. 293 et 295) et 11 juillet 2005 constituent le fondement juridique (provisoire) aussi bien pour l'octroi d'un traitement que pour l'octroi, ultérieurement, d'une pension aux 301 personnes qui travaillent actuellement en tant qu'assistants paroissiaux¹⁵¹.

La Commission insiste sur le fait qu'une solution complète et durable demeure requise. Même si l'on considère que le culte catholique romain dispose d'une liberté illimitée pour la désignation des ministres de ce culte (et que l'église peut donc parfaitement opter pour quelqu'un qui, selon leurs règles internes, n'est pas membre du clergé), il est en effet indispensable que le traitement des intéressés soit fixé par « grade » ou par « qualité » et qu'il y ait une nomenclature correcte.

En outre, il est clair que ces laïcs, en étant considérés comme ministres de ce culte à part entière, bénéficient automatiquement d'un « meilleur » régime de pension que les délégués laïques. Ils peuvent ainsi prétendre à une fraction avantageuse, à une pension ecclésiastique minimale « garantie », à une pension pour incapacité. Cela introduit ipso facto une disparité dans le régime de pension pour les ministres des cultes et les délégués laïques.

¹⁵¹ Afin de déterminer le droit à ces pensions ainsi que leur calcul par la SdPSP, il semble nécessaire que le SPF Justice (ou l'autorité ecclésiastique) dresse une liste dans laquelle figurent les 301 assistants paroissiaux visés. L'« audit sur les traitements » révèle en effet qu'il n'est pas toujours évident de savoir si une personne déterminée est un assistant paroissial plutôt qu'un ministre du culte « ordinaire ».

6.4. Le financement des pensions des ministres des cultes

Les pensions de retraite des fonctionnaires statutaires du secteur public sont en principe des pensions *gratuites*: durant la carrière du fonctionnaire, aucune retenue n'est prélevée pour la constitution d'une pension de retraite. Néanmoins, une cotisation personnelle de 7,5% est retenue sur le traitement de tous les fonctionnaires statutaires pour assurer le financement des pensions de survie¹⁵². La réglementation applicable figure dans la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions. L'article 59 de cette loi, qui détermine le champ d'application du reste de la législation, dispose que « *les ministres des cultes auxquels le mariage est interdit et qui jouissent d'un traitement à charge du Trésor public* » ne sont pas soumis à la retenue obligatoire.

Jusqu'à il y a un certain nombre d'années, il était peut-être encore possible d'estimer que ceci constituait une « disparité justifiée »: un groupe homogène présentant une caractéristique commune bien établie (ses membres ne pouvaient pas se marier et ne pouvaient donc jamais ouvrir de droit à une pension de veuve ou d'orphelin)¹⁵³ était « dispensé » de retenues. Même ainsi justifiée, cette réglementation portait atteinte au principe de « solidarité » (les fonctionnaires célibataires paient la retenue).

Lors des auditions avec les représentants du culte orthodoxe, une objection supplémentaire est apparue : pour les membres du « clergé supérieur » du culte orthodoxe, il est également interdit de se marier, ce qui pose la question de savoir pourquoi ces derniers doivent payer ces retenues.

Depuis qu'il existe également des ministres du culte catholique qui peuvent prétendre à une pension de retraite et qui peuvent se marier (les assistants paroissiaux et les secrétaires laïcs des évêchés), il est évident qu'ils peuvent, en plus d'une pension de retraite, prétendre également à une pension de survie (une pension de veuve aussi bien qu'une pension d'orphelin)¹⁵⁴.

Alors que les ministres des cultes qui ne peuvent pas se marier sont dispensés des cotisations pour les pensions de survie, ils sont par contre soumis à la cotisation d'égalisation pour les pensions introduite par

¹⁵² Ces retenues aboutissaient jusqu'à il y a peu dans le « Fonds organique des pensions de survie » (depuis 2006, ce sont des revenus du SdPSP qui vient d'être créé, mais cela ne change rien au système) et constituaient donc des recettes qui étaient affectées au paiement des pensions de survie. Dans la pratique, ce fonds présente cependant des excédents et une partie des recettes est bel et bien utilisée pour le financement des pensions de retraite du secteur public.

¹⁵³ Dans le courant de 2002, la Cour des comptes estima, en réaction à une demande d'avis de l'Administration des pensions, que d'éventuelles veuves et orphelins des ministres des cultes qui ne peuvent pas se marier dans l'état actuel de la législation ne peuvent prétendre à aucune pension. Dans la mesure où ces ministres du culte n'ont jamais payé de cotisations, aucun transfert vers le secteur privé n'est possible, ce qui exclut tout droit à une pension de survie ou à une pension d'orphelin dans le régime des salariés. Par contre, on peut se poser des questions quant aux conséquences sociales de cette situation.

¹⁵⁴ L'article 1^{er} de la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions est suffisamment clair à ce sujet. La documentation du SdPSP montre elle aussi que cette administration estime que le partenaire des diacres et des assistants de paroisse peut également prétendre à une pension de survie. Ceci vaut du reste également pour les partenaires des deux « véritables » ministres du culte catholique romain (c.-à-d. prêtres) qui s'étaient déjà mariés au moment de leur ordination (catholique).

l'article 39quater de la loi du 17 septembre 2005¹⁵⁵ instaurant une cotisation d'égalisation pour les pensions¹⁵⁶.

Il s'agit de la seule disposition formelle où il est question d'une retenue sur les revenus des ministres des cultes. Dans la mesure où il n'y est pas dérogé expressément, il convient cependant de considérer que toute cotisation mise normalement à charge des ouvriers, des travailleurs salariés ou des fonctionnaires au motif de la jouissance d'une forme de sécurité sociale, doit également être supportée par les ministres des cultes. Tant pour la transparence des traitements que pour la simplification administrative et pour remédier à la situation sociale précaire du partenaire survivant et des orphelins d'anciens ministres du culte catholique¹⁵⁷, la Commission estime qu'il convient de supprimer cette « exception » dans la réglementation et de généraliser tout simplement les retenues (éventuellement en combinaison avec une augmentation du traitement de base d'une fraction équivalente).

6.5. L'application de la limitation au « maximum relatif »

Conformément aux dispositions de la loi du 5 août 1978¹⁵⁸ de réformes économiques et budgétaires, les pensions de retraite du secteur public ne peuvent excéder 75% du traitement qui a servi de base au calcul (appelé « maximum relatif »). La réglementation prévoit cependant une dérogation au principe: la limitation aux $\frac{3}{4}$ ne peut avoir pour effet de ramener la pension ecclésiastique à un montant inférieur au traitement du « grade le plus bas » concerné (soit vicaire, soit pasteur auxiliaire, soit chapelain, soit imam troisième en rang, etc.). Cette « clause de garantie » fut insérée dans le projet de loi après un amendement introduit par deux députés¹⁵⁹. La justification était la suivante :

¹⁵⁵ Moniteur belge du 6 octobre 2005

¹⁵⁶ Cet article dispose: « § 1er. Une retenue égale au total des taux de cotisations fixés à l'article 38, § 2, est opérée pour les membres du personnel nommés à titre définitif des organismes et pouvoirs visés à l'article 39ter. Il en est de même pour les gouverneurs des provinces, les bourgmestres, les échevins, les présidents des Centres publics d'aide sociale et les ministres du culte.

Cette retenue est effectuée :

- a) sur le pécule de vacances accordé aux agents visés à l'alinéa 1er ;*
- b) sur la prime Copernic accordée aux agents des administrations de l'Etat visés à l'article 1er*
- c) sur la prime de restructuration accordée à certains militaires visés à l'alinéa 1er.*

§ 2. Le produit de la retenue visée au paragraphe 1er est affecté au Fonds pour l'équilibre des régimes de pensions ».

¹⁵⁷ La généralisation du droit à la pension de survie constitue une solution satisfaisante. Depuis son entrée en vigueur, celle-ci permet la prise en compte immédiate de l'ensemble des prestations antérieures, même s'il n'y a pas eu de cotisation.

¹⁵⁸ Cette loi est souvent appelée la « loi Wijninckx ».

¹⁵⁹ A savoir Messieurs Plasman et Verhaegen.

« Les traitements et pensions des ministres des cultes des niveaux les moins élevés dans les hiérarchies ecclésiastiques sont de montant modeste. Il convient dès lors de maintenir inchangée la situation actuelle. »¹⁶⁰

Dans une demande d'avis de 1994 à la Cour des comptes, l'Administration des pensions proposa cependant d'interpréter cette garantie d'une manière autre que ce qui avait été fait jusque là. Cette Administration constata que de plus en plus de ministres des cultes pouvaient prétendre à plus d'une pension (ecclésiastique), du fait de leur affectation à plusieurs paroisses. C'est pourquoi le Service des Pensions proposa que la garantie soit dorénavant appliquée à la totalité de leurs pensions ecclésiastiques et non plus pour chaque pension ecclésiastique séparément. La Cour des comptes approuva la proposition, mais suggéra néanmoins que la réglementation soit clairement adaptée en ce sens. Toutes les pensions en cours furent revues à partir de la date à laquelle il fut décidé d'utiliser cette nouvelle interprétation.

Cette interprétation fut encore rendue plus restrictive à deux reprises : il fut tout d'abord décidé que la limitation devait également s'appliquer lorsque la *deuxième* pension était une autre pension de l'Etat (la plupart du temps une pension de l'enseignement), puis, plus tard, il fut décidé d'appliquer la limitation à toute autre « deuxième » pension (y compris donc une « deuxième » pension du secteur privé).

Ces nouvelles interprétations de la disposition de garantie de la loi du 5 août 1978 furent contestées à de nombreuses reprises par des ministres des cultes pensionnés, tant par le biais du tribunal que par une intervention du Service de médiation Pensions. Dans un arrêt du 28 octobre 2003, une cour d'appel décida que la nouvelle interprétation plus restrictive de la loi (il s'agissait en l'occurrence de l'élargissement à « toutes les autres pensions ») n'était pas conforme au texte de la loi. En 2005, le Médiateur pour les Pensions estima lui aussi dans son rapport annuel que l'interprétation selon laquelle la garantie devait être examinée « personne par personne » lorsqu'il y avait deux pensions ecclésiastiques n'était pas conforme à la loi. Selon ce rapport annuel, l'Administration des Pensions partagerait cet avis. Aucune autre donnée n'est connue à ce sujet. Aucun dossier concerné ne fut depuis lors présenté au visa de la Cour des comptes.

La Commission estime que la garantie en question, qui déroge au régime de pensions de toutes les autres catégories d'ayants droit devrait disparaître complètement si le traitement des ministres des cultes devait être augmenté de manière substantielle. Si la garantie devait demeurer, elle devrait être instaurée, à salaires comparables pour les ministres des cultes reconnus et les délégués laïques, pour ce dernier groupe.

La Commission rappelle qu'il y a un siècle, il était impossible de percevoir deux pensions en cas de cumul de deux fonctions ecclésiastiques.

¹⁶⁰ C'est-à-dire une pension identique au traitement.

6.6. Le calcul des pensions de retraite ecclésiastiques pour des services prestés après l'âge normal de 65 ans

A titre liminaire, la Commission tient à faire observer que l'article 21 de la Constitution apparemment ne permet pas qu'une loi impose une limite d'âge applicable indifféremment aux ministres de tous les cultes. On ne peut confondre, en effet, l'âge auquel l'Etat a le droit de prévoir que l'on peut bénéficier d'une pension et l'âge de la retraite, lequel peut être déterminé de manière autonome par chacun des cultes. A cet égard, on peut douter de la constitutionnalité de l'article 55 de la loi du 21 juin 2001 applicable aux délégués laïques qui renvoie aux dispositions applicables aux agents de l'Etat, s'il entend imposer une limite d'âge au-delà de laquelle ces délégués devraient obligatoirement cesser d'occuper un emploi rémunéré.

6.6.1 La pension pour inaptitude physique définitive

Dans le courant de l'année 1994, l'Administration des Pensions indiqua dans une note de service « *qu'un ministre du culte catholique romain qui continue à exercer son mandat au-delà de l'âge de 65 ans ne peut plus prétendre à une pension pour cause d'infirmité. Il doit être pensionné en raison de son ancienneté, en application de l'article 20 ou de l'article 24 de la loi du 21 juillet 1844, selon qu'il compte ou non trente années de services admissibles.* » Cette position était dictée par le fait que des personnes devenues ministres d'un culte à un âge avancé et pensionnées à peine quelques années plus tard pour cause de maladie pouvaient prétendre, dans ces circonstances, à un calcul plus avantageux de leur pension de base (fraction plus avantageuse) et à la pension minimum prévue pour les personnes pensionnées pour inaptitude physique, alors que leur nombre très réduit d'années de service (c.-à-d. nettement moins que les 20 années exigées) ne leur aurait jamais permis de prétendre à une pension minimum pour raison d'âge. En d'autres termes, l'Administration contestait que des personnes âgées, malgré le fait qu'elles n'avaient travaillé comme ministre d'un culte que pendant quelques années tout au plus, se constituaient néanmoins une pension considérable aux frais du Trésor public.

La Cour des comptes rejeta cette proposition du Service des Pensions parce qu'elle allait fondamentalement à l'encontre de la réglementation existante, laquelle ne contient nulle part une clause restrictive qui permet de limiter le droit à une pension pour inaptitude physique à des personnes de moins de 65 ans. La limite d'âge n'existe en effet que pour les fonctionnaires « ordinaires »¹⁶¹ mais ne s'applique pas aux ministres des

¹⁶¹ Cette limite d'âge est d'ailleurs uniquement issue d'un arrêté royal (du 12 mai 1927 relatif à l'âge de la mise à la retraite des fonctionnaires, employés et gens de service des administrations de l'Etat).

cultes¹⁶². La Cour des comptes déplora cependant avec insistance que la réglementation existante laissait la porte ouverte aux abus, mais conclut que seule une modification de la loi pouvait y remédier.

Entre-temps, le législateur a tenté de remédier à cette situation problématique par le biais de la loi du 3 février 2003. La pension minimum octroyée en cas d'incapacité physique définitive aujourd'hui calculée de manière proportionnelle si l'ayant droit compte moins de 20 années de services. Par contre, le problème de la base de calcul beaucoup plus avantageuse demeure entier.

6.6.2. Le complément de pension pour âge

La loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses a introduit un « complément de pension pour âge » en faveur des ayants droit à une pension de l'Etat. Le but était d'encourager les fonctionnaires à ne pas arrêter leur carrière « le plus tôt possible », à l'âge de 60 ans, ce en intégrant un stimulant financier dans leur pension. Les années prestées après cet âge donnent droit à un bonus de pension qui pouvait atteindre – du moins c'était l'objectif - 9% du montant de la pension.

Lors de la vérification des pensions de retraite, peu après l'entrée en vigueur de cette loi, une attention toute particulière fut accordée par la Cour des comptes aux dossiers pour lesquels le calcul avait été réalisé en application des dispositions légales relatives à ce « complément (de pension) pour âge ». Ce sont surtout les pensions accordées après une carrière très courte commencée à un âge avancé qui furent examinées de plus près. A cette occasion principalement, un certain nombre de pensions ecclésiastiques éveillèrent l'attention. S'il est vrai que la vérification permettait de constater que l'application des conditions fixées par les textes de loi¹⁶³ ne posait pas de problème, il s'avéra néanmoins rapidement que l'application des textes légaux dans les cas décrits ci-dessus donnait lieu à un « complément » dont le montant n'était pas en rapport logique avec le niveau du montant nominal de la pension. Lorsque la loi produira son plein effet (c.-à-d. lorsque la majorité des services admissibles à la pension se situeront après le 1^{er} janvier 2001), le « complément » à ce type de pension de retraite deviendra pratiquement une deuxième pension entière.

A la lecture de l'exposé des motifs, il s'est en outre avéré que les intentions initiales du législateur n'avaient pas été transposées de manière suffisamment précise en dispositions légales. Quelques « principes fondamentaux » ne se retrouvent pas dans le texte légal proprement dit. Ainsi, aucune disposition ne veille à

¹⁶² Il n'existe tout simplement aucune limite d'âge pour les ministres des cultes; les hauts magistrats bénéficient par exemple eux aussi d'une limite d'âge plus élevée.

¹⁶³ Ces conditions (art. 5 et 6 principalement) sont les suivantes :

- un complément est accordé uniquement en cas de tantièmes moins avantageux qu'1/48^e ;
- le montant total de la pension avec application du complément ne peut jamais dépasser 3/4 du traitement moyen ;
- le complément ne peut être octroyé que pour les services réellement prestés.

ce que le complément soit uniquement accordé « *aux agents du secteur public qui ont atteint l'âge de 60 ans et qui dès lors se trouvent dans les conditions pour obtenir leur pension de retraite...* » et aucune disposition ne limite le bénéfice de cet avantage aux seuls agents qui « *poursuivent (veulent poursuivre) leur carrière.* » Enfin, le texte actuel de la loi (contrairement à l'exposé des motifs) ne semble pas s'intégrer totalement dans le cadre global de la réglementation des pensions du secteur public. En effet, plusieurs autres lois récentes en matière de pensions (qui se situent chronologiquement tant avant qu'après la loi commentée) contiennent quant à elles des dispositions visant à restreindre les montants des pensions de retraite accordées après une carrière limitée dans le secteur public. Il est improbable que le « complément de pension pour âge » ait voulu engendrer un tel effet inverse. Il s'agit donc sans aucun doute d'un effet secondaire indésirable de la mesure. Cette problématique se posera souvent dans les dossiers des anciens assistants paroissiaux du culte catholique, dans la mesure où les intéressés ont souvent entamé leur carrière de ministre de culte à un âge avancé seulement, et où ils perçoivent souvent une pension pour une carrière limitée.

6.7. Conclusion

Le régime de pension applicable aux ministres des cultes reconnus et aux délégués laïques contient de toute évidence un certain nombre de disparités illicites ou, à tout le moins, insuffisamment justifiées. On retrouve ces disparités au niveau de chacune des trois principales « composantes » du calcul de la pension : le tantième (ou fraction), le salaire moyen et les services.

1. Tout d'abord, il n'est pas admissible que les pensions des membres du clergé catholique, des ministres des autres cultes reconnus et des délégués laïques soient établies sur la base de fractions différentes. L'explication historique avancée pour justifier la différence entre les ministres du culte catholique et les ministres des autres cultes reconnus (à savoir accorder au niveau de la pension une compensation pour des traitements moyens inégaux) est en tout cas dépassée en raison de l'évolution des traitements et est également sérieusement contrecarrée par des modifications générales apportées au régime des pensions de l'Etat¹⁶⁴.

2. Il n'y a aucune cohérence derrière les dispositions portant sur la détermination du traitement moyen. D'une part, s'il est clair, selon les textes légaux applicables, que les « autres avantages » dont bénéficient un

¹⁶⁴ En réponse à une question parlementaire, le Ministre des Pensions se demandait d'ailleurs déjà en 1998 « *si les méthodes particulières de calcul des pensions des ministres du culte sont en règle générale encore justifiées.* » Cette déclaration a assurément encore gagné en signification, maintenant que les délégués de la laïcité se sont vus accorder (seulement) le droit à la pension ordinaire d'agent de l'Etat (sans tantième avantageux).

certain nombre de ministres des cultes en plus de leur traitement barémique (indemnité de logement, casuel) ne sont pas pris en compte pour la fixation du traitement quinquennal moyen, d'autre part, la distinction entre les traitements des « ministres du culte catholique », des « ministres des autres cultes reconnus » et des « délégués laïques » sont (en partie) justifiées en faisant référence à ces avantages.

3. De curieuses disparités sont également constatées sur le plan de l'admissibilité des services. Ainsi, les périodes de maladie de longue durée des délégués laïques ne sont pas prises en compte pour le calcul de la pension (leur traitement n'est plus versé par l'Etat), et il n'est pas clairement établi s'ils peuvent prétendre à une pension en cas d'inaptitude physique définitive.

4. Une discrimination est par ailleurs constatée dans le fait que la réglementation applicable aux délégués du Conseil central laïque prévoit que les années de service prestées avant l'entrée en vigueur de la loi susvisée comptent comme ancienneté de pension, alors qu'il n'existe aucune disposition du même ordre pour les ministres d'autres cultes récemment reconnus. Aura-t-on pour ceux-ci recours à l'article 22 de la loi du 21 juillet 1844 qui permet de comptabiliser quand même certains services non-rémunérés que « *le gouvernement reconnaîtra avoir été nécessaires aux besoins du culte* » ?

5. Il convient en outre que les ministres des cultes reconnus et les délégués laïques puissent prétendre à l'octroi d'une bonification de temps pour possession de diplôme chaque fois que l'exigence de possession d'un diplôme peut être démontrée sur la base de la réglementation « interne » du « culte » concerné. Pour l'instant, cette option semble, il est vrai, s'appliquer uniquement aux délégués du Conseil central laïque, mais le fait de prévoir cette possibilité peut constituer un stimulant pour inciter les (autres) cultes reconnus à « imposer » certaines formations (supérieures) dans leur réglementation interne.

6. La situation sociale des assistants paroissiaux du culte catholique doit trouver une solution complète et durable. Il est également indispensable que leur traitement soit fixé selon leur « qualité » et qu'une nomenclature civile correcte soit établie. A ce propos, il semble injustifié que ces « laïcs », parce qu'ils sont considérés comme des « ministres du culte » à part entière, puissent bénéficier d'un régime de pension plus avantageux que les délégués laïques ou les ministres des autres cultes reconnus (tantième plus avantageux,...).

7. Actuellement, les « ministres du culte qui ne peuvent pas se marier et qui bénéficient d'un traitement à charge du Trésor public » (c'est-à-dire les ministres du culte catholique) échappent aux retenues de salaire (cotisation personnelle de 7,5%) qui servent en principe à la constitution d'une pension de survie (dont, en

réalité, une partie est utilisée pour financer les pensions de retraite du secteur public). Dans la mesure où, récemment, un certain nombre de laïcs, ainsi que des prêtres mariés du culte catholique ont été désignés comme ministres de ce culte, il convient de supprimer cette « exception » de la réglementation. Cette mesure aurait en outre pour conséquence de permettre une simplification administrative et, surtout, de remédier à la position sociale franchement précaire des conjoints survivants et des orphelins d'anciens ministres du culte catholique. Ces proches parents ne peuvent actuellement prétendre à aucune pension, ni de la part de l'Etat ni de la part du secteur privé.

8. Le cumul d'emplois de certains ministres des cultes cause également des difficultés d'application de la clause dite du maximum relatif, prévue à l'article 39 de la loi du 5 août 1978 (limitation de la pension aux $\frac{3}{4}$ du traitement qui a servi de base au calcul). Cette réglementation contient en effet une dérogation en faveur du « clergé inférieur »: une pension ecclésiastique (complète) ne peut jamais être inférieure au traitement du « grade le plus bas » du culte concerné. Cette « clause de garantie » fut introduite dans la législation pour permettre aux ministres des cultes du niveau le plus bas de bénéficier quand même de revenus de pension suffisants. Toutefois, comme de plus en plus de ministres des cultes commencèrent à cumuler des fonctions, l'Administration des Pensions décida au milieu des années 90 d'appliquer cette garantie à la totalité des pensions ecclésiastiques dont bénéficie un titulaire et non plus à chaque pension séparément. Plus tard, cette interprétation devint encore plus restrictive: il fut désormais tenu compte de toutes les pensions d'un même titulaire, quelle qu'en soit l'origine. Après une décision judiciaire et quelques interventions du Médiateur des Pensions dans des dossiers concrets, le contenu correct de la règle est devenu très vague. La Commission insiste dès lors pour que le législateur lui-même donne une interprétation durable et univoque du texte légal concerné.

9. Enfin, l'absence de « limite d'âge » pour les ministres des cultes cause elle aussi des difficultés d'application de quelques dispositions en matière de pension. Tout d'abord, l'Administration des Pensions a constaté que ceux qui devenaient ministres d'un culte à un âge avancé seulement et, à peine quelques années plus tard, étaient admis à la retraite pour cause de maladie pouvaient prétendre à un calcul néanmoins très avantageux (tantième très avantageux) de leur pension de base. Leur pension n'est dès lors plus en rapport logique avec la durée de leur carrière. La Commission constate, en effet, que la législation existante ouvre la porte aux abus.

Cependant l'octroi du « complément de pension pour âge », instauré relativement récemment, a lui aussi pour conséquence que pour un certain nombre de pensions ecclésiastiques, le complément de pension devienne presque une deuxième pension à part entière. Les ministres des cultes peuvent en effet entamer une

carrière à tout âge, ce qui fait que dans un certain nombre de cas, (presque) tous les services produiront également un complément. Certainement en pareils cas, cette réglementation est en totale contradiction avec un certain nombre d'autres lois récentes en matière de pensions, qui avaient précisément pour but de restreindre les pensions accordées après une carrière limitée. Il s'agit ici clairement d'un effet secondaire « indésirable » de la mesure générale, qui apparaîtra en outre souvent dans les dossiers des assistants paroissiaux du culte catholique.

La Commission en conclut qu'il est préférable de réécrire fondamentalement la réglementation de pension applicable aux ministres des cultes et aux délégués laïques. A cette occasion, il conviendrait de gommer au maximum non seulement les disparités entre les différents cultes ainsi qu'entre les cultes reconnus et la laïcité organisée, mais aussi les exceptions par rapport au régime de pension applicables aux fonctionnaires ordinaires.

Le point crucial pour une solution globale est l'octroi d'une rémunération correcte et pondérée qui permette d'obtenir une pension proportionnelle. La suppression de la possibilité de cumul – qui constitue aujourd'hui une réalité pour la plupart des ministres des cultes – permettrait d'obtenir une partie du financement de ce traitement de base plus élevé. Une telle réglementation engendrera également davantage de transparence, un certain nombre de simplifications administratives, une meilleure protection sociale de certains groupes et pourra être intégrée plus facilement dans l'ensemble de la réglementation des « pensions de l'Etat ».

7. Diverses questions en relation avec le financement, la reconnaissance et les critères de répartition du financement entre les cultes et la laïcité organisée

Il n'est pas discuté sérieusement en Belgique que les cultes et la laïcité organisée peuvent être financés par l'autorité publique. Différents débats politiques et médiatiques font apparaître cependant que des discussions relatives à la manière de répartir ce financement, à l'objet de ce financement et, éventuellement, aux critères quantitatifs qui président à cette répartition ont cours. Ce chapitre donne d'abord un abrégé des différentes sources du financement et des montants alloués par les autorités publiques aux cultes et à la laïcité organisée. Ensuite l'attention est portée sur les compétences fédérales en la matière. Le rapport examine : (1) la question des relations entre l'autorité fédérale et les organes représentatifs des cultes et de la laïcité organisée; (2) la comparaison du mode de financement tel qu'il est appliqué en Belgique avec d'autres modèles européens de ce financement ainsi que la question de l'éventuelle utilisation de ces modèles ; (3) la question de la disponibilité de données quantitatives qui indiqueraient, le cas échéant, des modes de répartition alternatifs aux modes actuels.

7.1. Aperçu du financement des cultes

Les financements publics en faveur des cultes et de la laïcité émanent de divers niveaux de pouvoir et prennent des formes diverses. Il est également difficile de classer certaines interventions publiques comme un financement du culte ou de la laïcité. Cette introduction dresse un bref récapitulatif de cet ensemble, afin de mettre en perspective les interventions fédérales en matière de traitements et pensions des ministres des cultes et des délégués laïques.

7.1.1. Les interventions fédérales

7.1.1.1. Les traitements et subsides (Division organique 59)

La Division organique 59 du budget du SPF Justice comprend trois programmes correspondant respectivement aux interventions en faveur des cultes reconnus autres que l'islam ; aux interventions en faveur de la laïcité organisée et aux interventions en faveur du culte islamique. Ces diverses interventions sont synthétisées dans le tableau suivant.

**Tableau 1. Interventions du SPF Justice en faveur des cultes et de la laïcité (DO 59)
Budget 2006 initial – en milliers d’euros (EUR)**

	Traitements (a)	Autres subsides	Total	Pourcentage
Culte catholique	76.370	7 (b)	76.377	77,8%
Culte protestant	3.295	-	3.295	3,4%
Culte israélite	777	-	777	0,8%
Culte anglican	360	-	360	0,4%
Culte islamique	5.185	981 (c)	6.166	6,3%
Culte orthodoxe	1.109	-	1.109	1,1%
Laïcité	8.049	1.985 (d)	10.034	10,2%
Total	95.145	2.973	98.118	

(a) Pour les cultes autres qu’islamique, répartition de l’AB 59 1 11 3 sur base du détail de la justification du budget général des dépenses ; (b) AB 59 1 11 5 et 59 1 12 1, lesquelles sont rarement consommées ; (c) Subvention pour la reconnaissance du culte islamique ; (d) Subvention pour la reconnaissance de la laïcité – on remarquera que les documents budgétaires renvoient toujours à la loi du 23 janvier 1981.

Ce tableau appelle deux commentaires principaux.

1. Il s’agit d’inscriptions budgétaires et non de réalisations ; cette remarque est particulièrement importante pour le culte islamique.
2. La croissance par rapport au montant correspondant du budget initial 2000, à savoir 92 467 milliers EUR, est limitée et inférieure à l’indexation (6% en 7 exercices budgétaires), la réduction des moyens destinés au culte catholique ayant permis de compenser les moyens alloués aux autres convictions religieuses et philosophiques.

7.1.1.2. Les pensions

Le budget des pensions des ministres des cultes est passé de 20,4 millions EUR en 1990 à 30,7 millions en 2000 et à 35,4 millions en 2005.

7.1.2. Les interventions des pouvoirs locaux

7.1.2.1. Les bases et la nature des interventions

Ces interventions trouvent principalement leurs origines dans le décret impérial du 30 décembre 1809, le décret du 5 mai 1806 et la loi du 4 mars 1870. Elles ont été reprises dans l'art. 255 de la Nouvelle Loi Communale et l'art. 69 de la loi provinciale puis dans les décrets régionaux y succédant, voire dans les dispositions régionales relatives aux cultes.

Ces textes mettent à charge des communes –pour les cultes catholique, protestant, israélite et anglican– le déficit des établissements culturels, les grosses réparations aux bâtiments du culte et la mise à disposition d'un logement pour le desservant. Ces mêmes dépenses sont à charge des Provinces –et de la Région de Bruxelles-Capitale sur son territoire– pour les cultes islamique et orthodoxe ainsi que pour les fabriques d'églises cathédrales et les séminaires diocésains ¹⁶⁵.

La loi du 21 juin 2002 a inséré un article dans la loi provinciale imposant les mêmes dépenses obligatoires (à l'exception de celle relative au logement) à charge des provinces, en faveur des établissements provinciaux d'assistance morale et des services locaux qui en dépendent. A cela se sont parfois ajoutées des dispositions régionales aux termes desquelles il était considéré que les interventions communales en faveur des organisations laïques étaient « non facultatives ».

¹⁶⁵ Ceux-ci étant pour la plupart déçus, c.-à-d. privés de financement public, seules deux provinces flamandes interviennent encore en leur faveur.

7.1.2.2. Les montants concernés

Les interventions en faveur des cultes et de la laïcité organisée représentent environ 1,0% des dépenses ordinaires¹⁶⁶ des communes. Après intégration de divers éléments, la charge nette des interventions communales en faveur des cultes et de la laïcité a été estimée à 100 millions EUR, soit environ 10 EUR par hab. et par an¹⁶⁷. A titre de comparaison, cette même charge nette était de 88,5 millions EUR en 1999. En Régions wallonne et flamande, les subsides aux établissements culturels constituent le poste le plus important, suivi par les charges d'emprunt. On peut également estimer que 96% de ces interventions sont destinées au culte catholique.

La prise en compte du budget extraordinaire (pour faire bref, celui qui reprend les investissements) présente diverses difficultés. Outre son caractère fluctuant et son taux de réalisation relativement bas, il présente aussi divers risques de double comptage avec les dépenses ordinaires recensées ci-dessous (dans lesquelles vont se retrouver les charges d'emprunt) et avec les dépenses régionales (dont les subsides)¹⁶⁸. L'autofinancement, provenant surtout des communes flamandes, est estimé à 5 millions EUR.

Au niveau des provinces et de la RBC, les interventions ordinaires sont de 9,7 millions EUR (budgets 2005), ce qui constitue un doublement par rapport aux budgets 2000. Cette forte croissance découle principalement de la loi du 21 juin 2002, la laïcité organisée recevant 63,5% du total¹⁶⁹ contre 28,4% pour le culte catholique et 8,1% pour les autres cultes¹⁷⁰.

¹⁶⁶ Les dépenses ordinaires comprennent les dépenses de fonctionnement, de transfert et de personnel ainsi que les dépenses de dette.

¹⁶⁷ Pour le détail du calcul, voyez J.F Husson., « Le financement des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », dans J.F. Husson (dir.), « Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », Namur, 2005, pp. 34 et s. En bref, les données de Dexia sont corrigées en tenant compte des dépenses et recettes de dette des communes flamandes reprises depuis 2001 dans la « Dette générale » et non plus dans la fonction « Cultes et laïcité ».

¹⁶⁸ Pour une explication détaillée, voyez J.F Husson., « Le financement des cultes, de la laïcité organisée et des cours philosophiques », *Courrier Hebdomadaire du CRISP*, 2000, n° 1703-1704, pp. 62 et s.

¹⁶⁹ Ce total comprend à la fois les interventions en faveur des établissements provinciaux d'assistance morale et celles en faveur des autres organisations laïques. Par exemple, en Région wallonne, les établissements se voyaient attribuer 1,9 millions EUR sur un total de 2,4 millions, le solde allant aux Maisons de la Laïcité et aux autres mouvements laïques.

¹⁷⁰ Dont des interventions en faveur du culte islamique, non concrétisées en 2005.

7.1.3. Les interventions au titre des travaux subsidiés et du patrimoine

7.1.3.1. Les travaux subsidiés

En 2005, les interventions régionales ¹⁷¹ au titre des travaux subsidiés s'élevaient à 7,8 millions EUR en crédits d'engagement (moyens d'action), auxquels correspondaient 7,5 millions de crédits d'ordonnancement (moyens de paiement). Ces montants sont, grosso modo, de même ordre que ceux des budgets 2000 ¹⁷².

En Région flamande, une allocation de base (AB) concerne les cultes et une autre les bâtiments laïques ; cette dernière AB est d'ailleurs passée de 5% à 9% de la première entre 2000 et 2005. En Région wallonne, les diverses interventions sont reprises dans une même allocation de base et seul un examen détaillé permet d'établir une ventilation, laquelle est d'ailleurs fluctuante. Si la laïcité organisée a reçu 12% des interventions au cours de la période 1989-2003, cela comporte une période où les Maisons de la Laïcité ont reçu 30% des interventions (1998-2000) et d'autres où elles en ont reçu 7% (2000-2003 et 1989-1994). De même, si le culte catholique a reçu en moyenne, pour la même période 1989-2003, 85% des interventions, cela a oscillé entre 62,4% (1998-2000) et 92% (1989-1994).

7.1.3.2. Le patrimoine

La question de savoir s'il est opportun de prendre en compte les dépenses au titre du patrimoine a été régulièrement débattue ¹⁷³.

Nous nous bornerons donc à relever les montants concernés en 2005 ¹⁷⁴, à savoir 19,8 millions de crédits d'engagements (dont près des ¾ en Flandre) auxquels correspondent 16,7 millions de crédits d'ordonnancement.

¹⁷¹ Hors Région de Bruxelles-Capitale, cette dernière ne distinguant pas les interventions en matière de lieux de culte et les montants étant d'une importance secondaire.

¹⁷² Si ce n'est une augmentation des crédits d'ordonnancement en Région wallonne afin de faire face à des engagements contractés au cours des années antérieures.

¹⁷³ Voir notamment Husson, « Le financement... », op. cit. (2000), pp. 55 et s. et Husson, « Le financement... », op. cit., (2005).

¹⁷⁴ Hors interventions de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Communauté germanophone et de l'Etat fédéral (Régie des Bâtiments et accord de coopération avec la Région de Bruxelles-Capitale).

7.1.4. L'assistance morale et religieuse spécialisée et les émissions radio-TV

Diverses interventions sont prévues en faveur de l'assistance morale et religieuse dans des milieux où, sans aumôniers ou conseillers moraux, la liberté de culte ne pourrait être que difficilement exercée¹⁷⁵. Là aussi, les formes d'organisation et de financement sont très différentes.

Au niveau fédéral, des cadres d'aumôniers et de conseillers moraux existent au sein des forces armées et des établissements pénitentiaires. Les postes d'aumôniers et de conseillers moraux de la Régie des Transports Maritimes et de la Gendarmerie ont disparu au fil du temps, ainsi que ceux de la Régie des Voies Aériennes (ces postes étant toutefois repris sur une base *ad hoc* par BIAC).

Les entités fédérées interviennent dans le cadre de l'assistance morale et religieuse en faveur des populations issues de l'immigration¹⁷⁶ et au sein des institutions de protection de la jeunesse.

Quant au poste d'aumônier catholique à l'Administration des Pêches de l'ex-Ministère de l'Agriculture, il a depuis été rejoint par un poste de conseiller moral.

Dans les hôpitaux, les frais d'assistance morale et religieuse peuvent faire l'objet d'une intervention dans le cadre de la partie B1 du prix de journée financé par la Santé publique. La situation varie toutefois grandement d'une institution à l'autre. Il en va de même pour l'organisation de l'assistance morale et religieuse dans les maisons de repos et de soins (MRS) gérés par les pouvoirs locaux.

Le dernier relevé en la matière¹⁷⁷, sur base des données 2000-2001, estimait l'ensemble de ces interventions à 6,8 millions EUR dont 5,2 pour le culte catholique et 1,1 pour la laïcité organisée. Les décisions intervenues depuis, notamment au sein de la Défense nationale et des établissements pénitentiaires, ont visé à augmenter la représentation des cultes minoritaires et de la laïcité organisée.

Enfin, les interventions des Communautés en faveur des émissions philosophiques en radio et en télévision seront citées pour mémoire. En 2000/2001, cela correspondait à un montant estimé à 1,5 million EUR, qui concernait essentiellement la Flandre. D'une manière générale, le culte catholique et la laïcité organisée bénéficient d'interventions de même ordre.

¹⁷⁵ C'est d'ailleurs à ce titre que la France, qui « ne reconnaît ni ne salarie aucun culte », dispose d'aumôniers au sein des forces armées, des hôpitaux et des prisons.

¹⁷⁶ Cela ne concerne toutefois plus la Flandre depuis 2000.

¹⁷⁷ J.F Husson, "Le financement...", op.cit., (2000), pp. 24 et s.

7.1.5. Les mesures fiscales

Le principal élément est constitué par l'exonération de précompte immobilier dont bénéficient les lieux de culte et les bâtiments laïques¹⁷⁸. En effet, dans le cadre de l'Impôt des personnes physiques, « les biens immobiliers ou des parties de biens immobiliers qu'un contribuable ou un occupant a affectés, sans but de lucre, à l'exercice public d'un culte ou de l'assistance morale laïque, (...) » sont exonérées de revenu cadastral¹⁷⁹. Le poids de ces exonérations –qui, soulignons-le, concerne également les cultes non reconnus– a été estimé à 11,9 millions EUR en 1999, compte tenu des additionnels provinciaux et communaux. Le Conseil Supérieur des Finances considère que cette exonération ne constitue pas une dépense fiscale car « en leur donnant une telle affectation, le propriétaire perd pratiquement la jouissance des biens ainsi affectés »¹⁸⁰.

A cela s'ajoutent diverses autres mesures fiscales (droits de donation et de succession réduits, etc.), qui n'ont pas été chiffrées¹⁸¹.

Enfin, les dons effectués en faveur des organisations composant le Conseil central laïque (CAL et UVV) sont déductibles dans le chef des donateurs ; ce n'est toutefois pas le cas pour les autres organes représentatifs.

7.1.6. Les cours philosophiques dans l'enseignement obligatoire

Comme cela a été souligné dans un Dossier du CRISP¹⁸², ce thème « se rattache à la problématique générale des cultes et de la laïcité tout en présentant une certaine autonomie et des spécificités par rapport au système des cultes reconnus ».

¹⁷⁸ Pour la laïcité organisée, les bâtiments concernés sont les centres d'assistance morale du CAL et de l'UVV, les centres de la Fondation pour l'assistance morale laïque (en Communauté française : le Service laïque d'aide aux personnes), les centres de la Fondation pour l'assistance morale aux détenus (en Communauté française : Service laïque d'aide aux justiciables), les Maisons de la laïcité et les immeubles mis à disposition de l'assistance morale laïque (, *Doc. Parl.*, Sénat., 1-20/1 du 27 juin 1995 et 1-20/3 du 20 décembre 1995).

¹⁷⁹ Voir notamment J.F. Husson., « Le financement... », *op. cit.*, (2000), pp. 67 et s. ; J.F. Husson. « Le financement... », *op. cit.*, (2005), p. 44 ; V. Sepulchre, « Le financement des cultes et de la Laïcité : aspects fiscaux », dans J.F. Husson, « Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives », Namur, Editions Namuroises, 2005, pp. 234 et s.

¹⁸⁰ Budget des Voies et Moyens pour l'année budgétaire 1999, annexe, inventaire 1998 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État, (, *Doc. Parl.*, Chambre, 1783/6 (1998-1999), p. 8.)

¹⁸¹ Pour un descriptif, voyez V. Sepulchre, « Le financement... », *op.cit.*, pp. 234 et s., et J.F. Husson., « Le financement... », *op. cit.*, (2000), pp. 45-48.

¹⁸² C. Sägerser et de V. Coorebyter, « Cultes et laïcité en Belgique », Dossier du CRISP2000, n° 51, pp. 29-29.

Ce point ne sera pas davantage approfondi ici ; nous nous bornerons à rappeler que le coût des cours de religion et de morale non confessionnelle dans l'enseignement a été estimé à 290 millions EUR en 2000/2001¹⁸³.

7.1.7. Conclusions

Le champ de travail de la Commission correspond à des moyens budgétaires fédéraux de l'ordre de 133,5 millions EUR. La prise en charge des traitements des ministres des cultes et des délégués laïques ainsi que les subsides à certains organes représentatifs, soient 98,1 millions EUR, constituent un des principaux canaux de financement des cultes et de la laïcité organisée.

Le principal autre poste est constitué par les interventions des pouvoirs locaux, provinces et communes, qui représentent une charge nette de près de 110 millions EUR, outre 5 millions EUR d'autofinancement des travaux par les communes flamandes.

Enfin, diverses autres interventions représentent des dépenses de près de 21 millions EUR, sans tenir compte des dépenses au titre du patrimoine (près de 17 millions EUR) ni des exonérations de précompte immobilier (11,9 millions, à actualiser). Le retour pour les finances publiques au titre de l'IPP, des diverses cotisations ou de la TVA n'a pas été chiffré.

7.2. La situation actuelle des organes représentatifs

Les organes représentatifs sont un rouage indispensable des relations avec les pouvoirs publics ; toutefois, il n'y a aucun cadre précisant leur rôle, leurs conditions de reconnaissance ou leurs modalités de financement.

7.2.1. La nécessité des organes représentatifs

L'article 181 de la Constitution, dans sa version actuelle, dispose que l'Etat prend en charge les traitements et les pensions des ministres des cultes et des délégués laïques. Cette disposition implique que les cultes reconnus et la laïcité organisée doivent se structurer et disposer d'un organe qui puisse servir d'interlocuteur et négociateur avec l'autorité publique.

¹⁸³ J.F. Husson , « Le financement... », *op.cit.*, (2000), pp. 71-78 et p. 82.

Plus récemment, le fait « d'être structuré », et donc d'avoir un organe représentatif, a régulièrement été cité comme un des cinq critères officieux de reconnaissance d'un culte.

Si la contrainte de « structuration » n'a pas posé de problème pour le culte catholique ¹⁸⁴, fortement centralisé, il n'en va pas de même pour les autres cultes reconnus, traditionnellement « décentralisés ». Les composantes de ces derniers se sont fédérées ou ont défini divers modes d'organisation « administrative » (cf. culte orthodoxe ou CACPE) afin de répondre à cette exigence des pouvoirs publics. Pour le SPF Justice, « l'organe représentatif du culte intéressé doit comprendre le plus possible des principales associations qui sont structurées ».

La nécessité qu'il existe un organe représentatif est essentielle puisque c'est lui qui introduira les demandes d'octroi de postes de ministres du culte et de reconnaissance des communautés locales.

La difficile concrétisation de la reconnaissance officielle du culte islamique a souligné l'importance d'un tel organe. Dans un Etat comme la France qui ne reconnaît ni ne salarie aucun culte, des difficultés surgissent parfois quand il faut désigner un interlocuteur. Ainsi, l'autorité publique doit, pour nommer les aumôniers, décider elle-même qui est ministre d'un culte établi et qui peut donc exercer la fonction en question.

7.2.1.1. La reconnaissance des organes représentatifs

L'accord de coopération du 27 mai 2004 entre l'Etat fédéral et les régions précise que l'Etat fédéral reconnaît les cultes et leur organe représentatif.

Le tableau ci-dessous récapitule la situation pour les divers cultes et la laïcité organisée.

¹⁸⁴ On considère généralement que cette forme de centralisation catholique a été en quelque sorte imposée aux autres cultes et à la laïcité.

Tableau 1. Organes représentatifs: bases légales et modes de désignation

Culte	Organe représentatif	Base légale	Désignation des membres par les pouvoirs publics	Remarques
Catholique	Archevêque et des évêques	Loi du 18 germinal an X, Décret impérial du 30 décembre 1809 et loi du 4 mars 1870 (a)	Non	L'archevêque et les évêchés sont constitués en ASBL.
Protestant-Evangélique	Conseil Administratif du Culte Protestant-Evangélique	Synode (courrier de 1839 puis AR 7 février 1876) et CACPE (courrier ministériel du 26 mai 2003)	Non	Constitué en ASBL
Israélite	Consistoire central Israélite de Belgique	<i>De facto</i> puis AR 23 février 1871 et 7 février 1876	Non	Constitué en ASBL
Anglican	Comité Central du Culte Anglican en Belgique	AR 17 janvier /1875	Les 3 membres du comité central sont désignés par le Ministre de la Justice (art. 14, AR 17/1/1875 et AR 11/07/1923).	
Islamique	Exécutif des Musulmans de Belgique	AR 3 mai 1999	Par AR, après screening (avec publication au MB)	Il existe une ASBL « Gestion des Finances de l'Exécutif des Musulmans de Belgique »
Orthodoxe	Métropolitaine-archevêque du Patriarcat œcuménique de Constantinople	AR 15 mars 1988	Non	Archevêché constitué en ASBL
Laïcité organisée	Conseil Central des Communautés Philosophiques non Confessionnelles de Belgique	Loi du 21 juin 2002	Non	Constitué en ASBL, tout comme le CAL et l'UVV

Comme on le constate, les modes de reconnaissance sont disparates, s'agissant tantôt d'arrêtés royaux, tantôt de textes légaux ou encore d'un simple courrier. Les membres de deux organes sont désignés par le Ministre de la Justice, ce qui n'est pas le cas des autres cultes ou de la laïcité.

La Commission observe encore que:

- les dispositions relatives au rôle des organes représentatifs catholique, protestant et israélite reposent essentiellement sur des dispositions réglant des matières qui relèvent aujourd'hui de la compétence des Régions ; quant aux arrêtés royaux « reconnaissant » les organes représentatifs orthodoxe et islamique, ils sont pris en exécution de la loi du 4 mars 1870, dont la matière a été entre-temps régionalisée;

- pour le culte catholique, les différents évêques sont les interlocuteurs des pouvoirs publics, chacun pour son diocèse. Il serait logique que, dans le cadre d'une réforme, un organe représentatif « fédéral » soit proposé par le culte catholique (comme, dans d'autres Etats, où la conférence des évêques joue ce rôle).

7.2.1.2. *Le mode de financement*

Tous les cultes reconnus, à l'exception du culte anglican, bénéficient d'un nombre de postes de « ministres des cultes » affectés à des fonctions de staff ; il s'agit généralement du « clergé supérieur » (à l'exception du culte israélite, pour lequel les postes de grands rabbins sont affectés à des synagogues et non à des fonctions de staff.)

Ils ne bénéficient pas de subvention de fonctionnement, à l'exception du culte islamique¹⁸⁵ et, pour le culte catholique, des interventions des provinces en faveur des évêques (logement, bureau) ainsi que de modestes frais de tournée et de secrétariat des évêques.

Le Conseil Central Laïque bénéficie d'une subvention de fonctionnement qui a été confortée par la loi du 21 juin 2002 en dépit des remarques du Conseil d'Etat¹⁸⁶; celle-ci s'ajoute au cadre prévu pour le secrétariat fédéral.

¹⁸⁵ Le culte islamique bénéficie depuis 1994 d'une « subvention » dans l'attente de la reconnaissance des mosquées et de la prise en charge des traitements des imams ; la question de la pérennité d'un tel subside reste toutefois posée.

¹⁸⁶ Voyez J.F. Husson et C. Sägeser , « La reconnaissance et le financement de la laïcité », Courrier Hebdomadaire, CRISP, 2002, n° 1760, pp. 13-14.

Financement public des organes représentatifs - 2005

Culte/laïcité	Traitements pris en charge	Subventions de fonctionnement	Total
Culte catholique romain	Cadre : 154 (1 archevêque, 7 évêques, 26 vicaires généraux, 68 chanoines, 54 secrétaires) Occupation : 140 temps plein et 2 temps partiel Coût : 4,0 millions EUR	5000 EUR pour charges réelles des Evêques chargés du contrôle de leur Evêché - Arrêté du Régent du 10 octobre 1945 (DO 59 – SPF Justice). +/- 70 000 EUR pour logement et bureaux des évêques (provinces et RBC). Total : +/- 75 000 EUR	4,1 millions EUR
Culte protestant	Cadre : 9 (2 co-présidents du CACPE, 7 secrétaires) Occupation : 6 temps plein et 2 temps partiel Coût : 0,2 millions EUR	-	0,2 millions EUR
Culte israélite	Cadre : 7,5 (1 grand rabbin de Belgique, 4 grands rabbins, 2,5 secrétaires) Occupation : 5 temps plein et 2 temps partiel Coût : 0,2 millions EUR	-	0,2 millions EUR
Culte anglican	-	-	-
Culte islamique	1 secrétaire général, 1 secrétaire général adjoint, 1 traducteur, 1 comptable Coût : pas d'application en 2006	1 180 000 EUR (DO 59 -SPF Justice), destiné notamment à couvrir des frais de personnel.	1,2 millions EUR
Culte orthodoxe	Cadre : 7 (1 métropolitain-archevêque, 2 archevêques, 1 évêque, 1 vicaire général et 2 secrétaires) Occupation : 6 temps plein et 1 temps partiel Coût : 0,2 millions EUR	-	0,2 millions EUR
Laïcité organisée	Cadre : 50 (2 secrétaires généraux et 48 délégués laïques pour le secrétariat fédéral CCL) Globalement, le budget 2005 prévoit une occupation de 68,4%, d'où un coût estimé à 1,1 millions EUR ¹⁸⁷	1 956 000 EUR (DO 59 - SPF Justice)	3,1 millions EUR

Source : version actualisée de J.F. Husson, « Le financement public des cultes et de la laïcité organisée en Belgique », dans J.F. Husson. (2006), *Le financement des cultes et de la laïcité : comparaison internationale et perspectives*, Actes du colloque organisé le 8 octobre 2004 à Namur à l'initiative du Conseil provincial de Namur, Les éditions namuroises.

¹⁸⁷ Montant estimé en appliquant au montant total inscrit au budget (7,4 millions EUR) le ratio de 50/354 (arrondi).

On notera également que les deux organisations composant le Conseil Central Laïque bénéficient de la déductibilité des dons pour les contribuables, ce qui n'est pas le cas pour les donations aux cultes.

7.2.2. Conclusions et propositions

Etant donné la nouvelle répartition de compétences, la Commission suggère qu'une nouvelle loi fédérale intervienne qui fixe les mécanismes de reconnaissance des organes représentatifs. A cet égard, la Commission préconise que cette loi soit commune pour la reconnaissance des organes représentatifs des cultes et de la laïcité.

L'organe représentatif devrait disposer, en vue du financement des traitements et des pensions des ministres du culte et des délégués laïques, d'une forme juridique avec une personnalité juridique. C'est par cet organe que passeraient les financements publics et les emplois de cadre.

La Constitution prévoit la prise en charge des traitements et des pensions des ministres des cultes et délégués laïques et non un financement des cultes. Dans la ligne de l'avis du Conseil d'Etat sur la loi du 21 juin 2002 en ce qui concerne la subvention de fonctionnement au Conseil Central Laïque, la Commission considère que l'autorité fédérale devrait se limiter à la prise en charge d'un certain nombre de traitements qui seraient affectés au personnel de l'organe représentatif, celui-ci étant l'interlocuteur de l'autorité fédérale en matière de gestion des ministres des cultes.

La Commission se demande, cependant, si le législateur consentira à revenir sur la subvention attribuée au Conseil Central Laïque tout comme il semble difficile que l'Exécutif des Musulmans de Belgique puisse faire face à un certain nombre de frais, notamment de location de bureaux, sans un tel subsidie. Par ailleurs, le culte catholique dispose des bâtiments mis à disposition des évêchés. Une certaine forme d'intervention, autre qu'au travers des postes de « ministres des cultes » peut dès lors se concevoir dans ce cadre, afin de permettre aux organes représentatifs de jouer leur rôle d'interlocuteur de l'autorité fédérale pour la désignation des ministres des cultes ou des délégués laïques et, dans certains cas, d'éviter le recours à d'autres canaux de financement, notamment étrangers.

Pour les cultes reconnus, leur organe représentatif étant également devenu l'interlocuteur des Régions (et de la Communauté germanophone), libre à ces dernières d'autoriser un éventuel financement complémentaire, au travers d'intervention des communautés culturelles locales. Cela souligne une nouvelle fois l'asymétrie

entre les cultes reconnus et la laïcité organisée, pour laquelle l'autorité fédérale constitue l'interlocuteur unique.

7.3. L'apport d'une comparaison internationale

Dans le cadre de ses travaux, la Commission s'est intéressée à certaines situations étrangères afin d'éclairer ses réflexions quant au système belge. L'aperçu ci-dessous s'inscrit donc dans cette approche et ne peut en aucun cas être considéré comme une analyse de droit comparé.

7.3.1. Les principaux modèles de financement

En Europe, on peut distinguer trois grands types de financement des cultes (et, le cas échéant, des organisations laïques) par les pouvoirs publics :

- le financement par l'impôt, qu'il s'agisse d'un impôt d'église prélevé par les pouvoirs publics pour compte des Eglises (Allemagne) ou d'une sorte de référendum fiscal (Italie) ;
- le financement par subsidiation, qui prend le plus souvent la forme d'un financement général attribué aux organes représentatifs mais peut s'accompagner de financements spécifiques, couvrant les lieux de culte ou certains domaines spécifiques (aumôneries p. ex.) ;
- l'absence de financement, soit parce que, comme en France, « la République ne reconnaît ni ne salarie aucun culte », soit parce que, comme en Angleterre, l'Eglise d'Angleterre dispose d'un patrimoine mobilier et immobilier lui assurant de substantiels revenus.

7.3.2. *Les justifications d'un financement*

L'utilité sociale est un critère retenu principalement en Allemagne et en Belgique¹⁸⁸. Outre l'intervention en faveur des communautés locales, cela se traduit également par la prise en charge des diverses aumôneries voire, dans certains cas, par le financement des œuvres sociales.

Dans la plupart des pays, des interventions financières se font au titre du patrimoine, pour les lieux de culte classés. D'autres interventions financières peuvent exister en faveur des lieux de culte (restés) propriétés des pouvoirs publics, comme pour la plupart des églises catholiques antérieures à 1905 en France.

Enfin, certains reliquats de la confiscation des biens de l'Eglise catholique à l'époque de la révolution française subsistent (cf. versements opérés aux Pays-Bas et en Allemagne). *A contrario*, comme mentionné précédemment, l'Eglise d'Angleterre, bien qu'Eglise établie, ne bénéficie pas de financement public, pouvant bénéficier des revenus de ses actifs financiers et immobiliers.

7.3.3. *La spécificité du modèle belge*

Le système belge se caractérise notamment par :

- l'absence de Concordat ou d'autre accord avec l'Eglise catholique, même si les canaux de financement sont directement hérités du système concordataire de Napoléon ;
- un ensemble de transferts spécifiques (traitements, déficits des établissements culturels et laïques, etc.) allant à l'assistance morale et religieuse de base et non d'un nombre réduit de transferts généraux laissés à la discrétion des organes représentatifs ;
- une intervention directe dans la prise en charge des traitements des ministres des cultes reconnus et des délégués laïques.

Dans les Etats voisins, le système se rapprochant le plus semble être celui existant en Alsace-Moselle mais, dans ce dernier cas, le caractère concordataire reste très présent, puisque le Gouvernement français décide des nominations à la tête des cultes. On notera d'ailleurs que les rapports Trocmé (1996) et Stasi (2003) préconisaient d'utiliser ces spécificités d'Alsace-Moselle pour « lancer » une reconnaissance du culte

¹⁸⁸ J.F. Boudet, « Etats et religions en Europe – Perspectives financières », *RIDC* 4-2005, pp. 1003 et s.

musulman. On notera également qu'à côté de la séparation de l'Eglise et de l'Etat coexistent de nombreux régimes spécifiques, dont certains trouvent même leur origine dans la loi de 1905, telles les aumôneries.

Le système allemand d'impôt d'église présente deux inconvénients majeurs : d'une part, le respect de la vie privée n'est pas assuré, puisque tant l'employeur que l'administration fiscale connaissent la conviction religieuse du contribuable; d'autre part, l'impôt d'église est, comme l'additionnel communal belge, proportionnel aux revenus du contribuable et donc une Eglise ayant de « riches » fidèles recevra plus, *per capita*, qu'un culte ayant des fidèles « pauvres ».

Le système italien, s'il présente des éléments incontestablement attractifs, présente toutefois la caractéristique suivante: le montant reçu par chaque culte peut être utilisé à diverses fins, telles que la coopération au développement, les institutions scolaires ou hospitalières; des dispositions ont d'ailleurs dû être prises afin de préserver les traitements des ministres des cultes. Pour la Commission, le système belge semble davantage en phase avec son objectif de financer le service social rendu à la population au travers du financement des outils premiers de ce service, à savoir le traitement du ministre du culte (ou du délégué laïque) et du déficit de l'établissement cultuel ou laïque au sein duquel il opère.

7.3.4. Questions spécifiques

La Commission tient à faire encore cinq observations.

7.3.4.1. La reconnaissance de nouveaux cultes

La situation varie fortement d'un modèle de financement à l'autre. Si l'évolution sociale dans la plupart des Etats européens a permis que de nouveaux cultes soient financés, ce n'est pas toujours le cas. A titre d'exemple, ne sont reconnus aujourd'hui en Alsace-Moselle que les cultes reconnus au début du Concordat de 1801. A cet égard, il faut constater que le modèle belge, en dépit des problèmes mentionnés par ailleurs, a permis d'évoluer avec un certain pragmatisme.

7.3.4.2. *Les organes représentatifs*

La reconnaissance des organes représentatifs pose des problèmes de divers ordres. Si, comme mentionné ci-dessus, la France ne reconnaît aucun culte, cela lui pose de sérieux problèmes lorsqu'il s'agit de désigner ses interlocuteurs, d'où l'implication des ministres de l'Intérieur successifs dans la mise sur pied du Conseil Français du Culte Musulman (CFCM).

Dans d'autres cas, la multiplication des interlocuteurs ne facilite pas nécessairement la gestion du cultuel. La Commission renvoie par exemple à la grande diversité des dénominations protestantes dans de nombreux pays européens (p. ex. les Pays-Bas) ou les diverses organisations revendiquant la représentation de la communauté musulmane.

La Commission ne perçoit pas de système s'imposant comme supérieur au système belge visant à désigner un organe représentatif représentant un large spectre de la conviction concernée.

7.3.4.3. *Les formes juridiques des groupements religieux*

Dans un certain nombre d'Etats, les cultes reconnus se voient attribuer un statut de « collectivité de droit public » (par exemple l'Allemagne), comparable à celui des institutions publiques belges. Dans d'autres Etats, leur statut relève du droit commun (ASBL, association de droit privé).

7.3.4.4. *Le mode de financement*

Le financement public des traitements des ministres des cultes et des délégués laïques permet d'exercer *de facto* un certain contrôle sur les ministres des cultes et d'avoir certaines exigences à leur égard. Dans plusieurs Etats (dont les Pays-Bas et la Belgique), l'absence de perspective de carrière constitue un frein en particulier aux formations d'imams organisées à l'instigation des pouvoirs publics.

En ce qui concerne le financement privé, on observe que la Belgique est, par contre, un des seuls Etats où les dons ne sont pas encouragés fiscalement dans le chef des donateurs (à l'exception des organisations laïques et de certaines ASBL liées aux cultes).

7.3.4.5. *La formation des ministres des cultes*

Le problème de la formation, en particulier celui de la formation des imams, a retenu une grande attention au cours des dernières années et a été à l'origine de nombreux rapports dans plusieurs pays. Les recommandations comportaient généralement deux volets : un premier, ayant pour objectif une meilleure connaissance de la langue et de la société ; un second, encourageant l'organisation de formations théologiques de niveau universitaire ¹⁸⁹.

A ces objectifs essentiels, ces rapports en ajoutent d'autres, tenant notamment aux problèmes liés à l'immigration des ministres des cultes venant de l'étranger, à leur permis de séjour ou de travail ainsi qu'au respect par ces ministres de l'ordre public de l'Etat d'accueil.

Enfin, si certains Etats voient une solution dans la collaboration avec l'Etat d'origine (cf. Allemagne et le Diyanet), de telles pistes sont expressément rejetées dans d'autres pays (Pays-Bas p.ex.).

7.4. Les critères de la détermination du nombre de « fidèles » et d'« adeptes »

La Commission a déjà souligné à plusieurs reprises les inconvénients et les problèmes qui se posent lorsqu'on essaie de quantifier les besoins de la population en termes de services fournis par les cultes. La quantification de ces besoins, et donc celle du nombre des personnes se revendiquant d'un culte déterminé ou de la laïcité organisée, est importante pour contrôler l'équité dans la répartition des moyens entre les cultes et la laïcité organisée. Cette quantification est également nécessaire pour justifier d'éventuelles divergences dans la répartition actuelle et ce, quelle que soit le modèle de financement envisagé.

La répartition actuelle du nombre de places attribuées aux ministres du culte et aux délégués laïques est basée sur des critères quantitatifs incohérents entre eux. Ainsi, pour le culte catholique, c'est le nombre d'habitants d'une circonscription – sans considération de leur appartenance religieuse – qui sert de référence (la taille de la circonscription tenant compte de sa configuration rurale, urbaine ou mixte), tandis que pour les autres cultes c'est le nombre de « fidèles » ou d'« adeptes » qui est retenu. Pour le Conseil central laïque, l'arrêté royal du 4 avril 2003 n'a établi aucun lien entre le cadre (forfaitaire) et le nombre d'« adeptes ». Les

¹⁸⁹ Pour un aperçu complet, voyez J.F. Husson (2006), « Pour une formation des imams en Belgique – Points de référence en Belgique et en Europe », Bruxelles : Fondation Roi Baudouin, pp. 41 et s.

critères retenus par le décret de la Région flamande du 20 septembre 2005 sont plus nombreux mais, en définitive, encore plus vagues que ceux retenus par l'autorité fédérale¹⁹⁰.

La Commission estime toutefois que des calculs de ce type sont utiles et que, du moins à certaines conditions, ils peuvent être pris en considération. Toutefois, elle est également d'avis qu' *il n'existe actuellement pas de données fiables sur lesquelles baser la répartition existante ou une alternative à celle-ci*. D'où l'examen qui est proposé ici des possibilités en la matière.

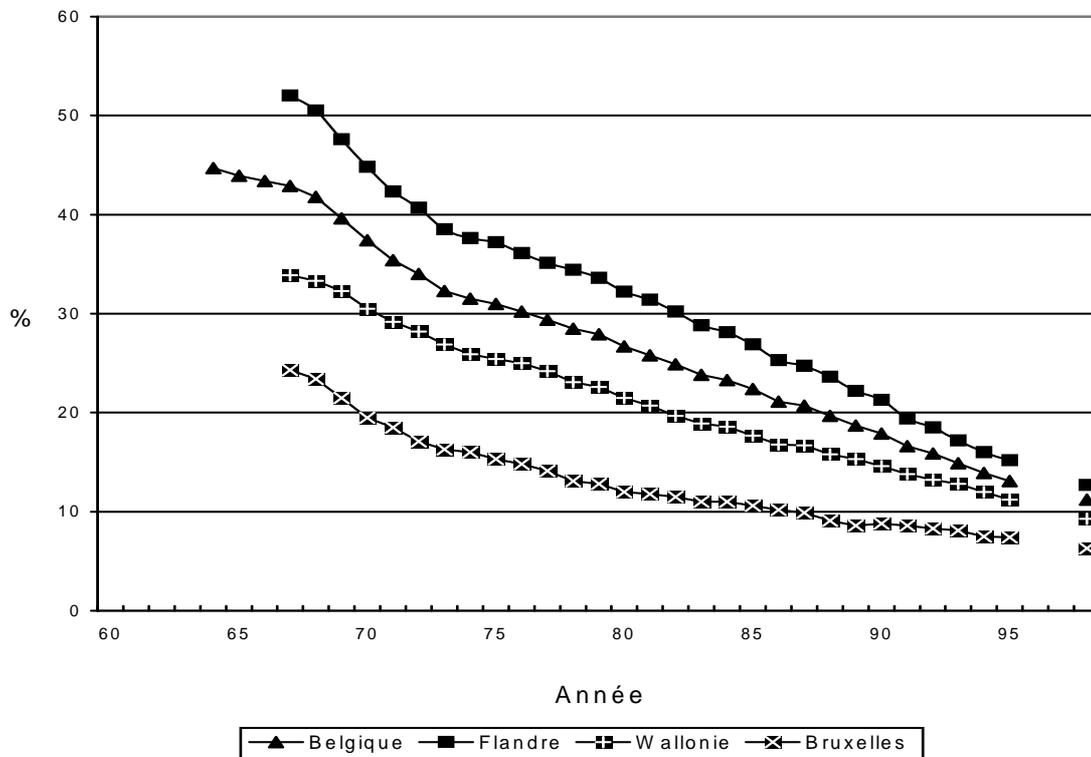
7.4.1. La pratique religieuse

Il est évident que tous les cultes du pays subissent les conséquences de la sécularisation de la société. Cet effet se traduit par une baisse des chiffres de la pratique religieuse. Les données relatives au culte catholique romain sont les plus connues mais aussi les plus pertinentes, du fait de la part de ce culte dans le budget fédéral général des cultes :

¹⁹⁰ Voyez L.L. Christians, « Le financement des cultes en droit belge: bilan et perspectives », *Op.cit.*, p. 90.

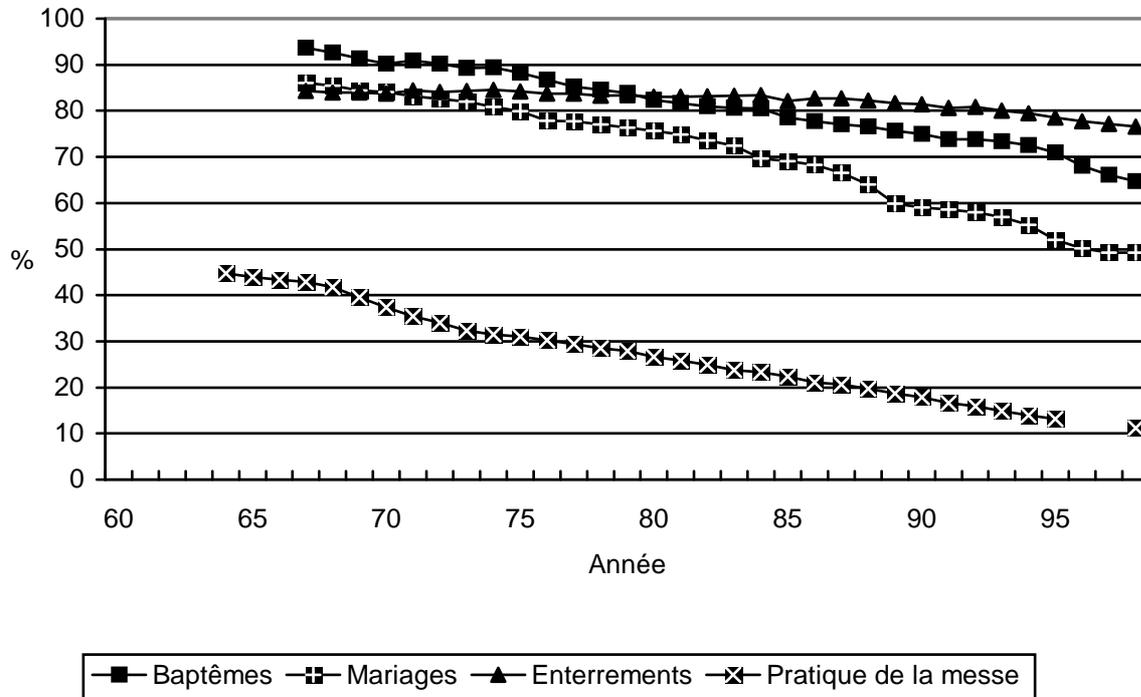
Fréquence de la pratique hebdomadaire de la messe en Belgique, Bruxelles, Flandre et Wallonie par rapport au nombre d'habitants de 5 à 69 ans (en pour cent)

(Source : Service des statistiques religieuses, Bruxelles)



Fréquence des baptêmes (sur la base des nouveau-nés vivants), des célébrations de mariages catholiques (sur la base du nombre de mariages civils), des enterrements catholiques (sur la base du nombre total de décès) et de la participation à la pratique hebdomadaire de la messe (sur la base du nombre d'habitants de 5 à 69 ans) en pour cent (Belgique)

(Source : Service des statistiques religieuses, Bruxelles)



Tous les indicateurs signalent donc une forte diminution de la pratique religieuse. On peut dès lors se demander si cette baisse ne doit pas se répercuter sur l'importance du financement et/ou sur le mode de financement des cultes. Cependant, deux problèmes fondamentaux se posent en ce qui concerne les chiffres de participation : (1) quel que soit le culte, les données sur lesquelles baser des conclusions fiables ne sont pour l'heure pas suffisantes ; (2) même si elles étaient disponibles, la pertinence de données fiables à propos de la pratique religieuse est contestable.

(1) Les données sont insuffisantes

Les statistiques de l'Eglise constituent une voie possible pour mesurer l'importance de la pratique religieuse. Ainsi, jusqu'en 1998, le Service des statistiques religieuses (du culte catholique) tenait à jour les données relatives à la pratique religieuse sur la base de dénombrements systématiques faits dans les églises (sur

lesquels sont basés les graphiques ci-dessus). Tout comme les administrations publiques transmettent des données statistiques agrégées à l'Institut national de statistiques, les cultes pourraient en principe faire de même. Ce n'est pas le cas, en réalité, car les données ne sont plus collectées depuis longtemps. Les cultes ne peuvent pas non plus d'ailleurs être contraints à faire ces calculs. Pour les autres cultes, il y a encore moins de données que pour le culte catholique. La laïcité organisée, dont les rapports aux administrations provinciales sur le service moral sont (pourraient être) une source d'information, constitue peut-être une exception.

Il est également possible d'obtenir des données sur la base d'une étude scientifique déjà effectuée. Malheureusement, la Commission ne peut à ce propos que souscrire aux conclusions suivantes:

“Terwijl er relatief gemakkelijk gesteld wordt dat België evolueert naar een religieus pluralisme, weten we in werkelijkheid niets over het daadwerkelijk bereik van de verschillende godsdiensten en levensbeschouwingen”¹⁹¹.

(Alors qu'on peut assez facilement dire que la Belgique évolue vers un pluralisme religieux, nous ne savons en réalité rien de la portée réelle des différentes religions et conceptions philosophiques).

La Commission souhaite dès lors recommander que l'étude sur la pratique religieuse en Belgique figure en priorité dans les programmes de recherche axée sur la politique (SSTC).

Il convient par ailleurs de remarquer que malgré le manque de données sur la pratique religieuse, l'importance réelle de celle-ci a bel et bien un effet correcteur sur la répartition des moyens budgétaires pour les traitements et pensions des ministres du culte et des délégués laïques. La sécularisation s'accompagne effectivement d'une diminution du nombre de vocations, ce qui se traduit à son tour, en ce qui concerne le culte catholique, par une diminution systématique de sa part dans le budget total, diminution qui se poursuivra vraisemblablement à l'avenir également. Entre 2000 et 2005, la part du culte catholique dans le budget fédéral des traitements a diminué de 5,9 millions d'euros, passant de 95,5% à 82%¹⁹². Cette diminution des emplois occupés par les ministres du culte catholique, bien que relatée à la diminution de la pratique religieuse, ne peut cependant, en soi, servir d'argument pour justifier une révision du cadre théorique. Une telle révision ne peut se concevoir que si l'on revoit les fondements de ce cadre théorique lui-même. Celui-ci doit entre autres tenir compte d'une estimation quantitative des attentes de la population belge à l'égard du culte catholique.

¹⁹¹ M. Hooghe, E. Quintelier, T. Reeskens, « Kerkpraktijk in Vlaanderen. Trends en extrapolaties: 1967-2004 », *Ethische Perspectieven* 16 (2), 2006, 113-123, *ibid.* p. 122.

¹⁹² J.-F. Husson, « Le financement des cultes.... », *op.cit.* (2005), p.33.

(2) La pertinence des chiffres relatifs à la pratique religieuse

La Commission estime qu'il n'est pas correct d'accorder une trop grande importance aux chiffres de participation au sens strict. La mesure de l'impact des organisations religieuses et philosophiques ne peut pas être limitée à la participation au culte (ou, dans le cas de la laïcité organisée, à des activités): le fait d'assister régulièrement au culte ou de faire appel aux ministres du culte ou aux délégués laïques lors d'occasions spécifiques comme des décès, mariages ou naissances, etc. La raison pour laquelle l'autorité finance les ministres des cultes est leur engagement à répondre à un besoin social. L'organisation du culte n'est qu'un aspect de ce besoin, le plus visible et le plus notoire.

Toutefois, de manière moins apparente, l'idéal religieux ou philosophique détermine en grande partie la raison de l'appartenance des personnes à telle ou telle communauté, pour autant qu'elles se revendiquent encore de cet idéal. Cela signifie que l'identité culturelle de ces personnes est liée à leur identification religieuse ou philosophique.

« Une conviction est plus qu'une option intellectuelle. C'est une opinion à laquelle la sensibilité prend part, et qui engage tout l'être humain. C'est une certitude subjective, partagée par beaucoup, qui ne peut prétendre au statut de vérité universelle, mais constitue un foyer vivant d'existence, de partage et de rayonnement. »¹⁹³

Le rôle social des ministres des cultes s'inscrit dès lors principalement dans la perspective du soutien de l'identité de ces communautés. Partant de leur conception religieuse ou philosophique, les ministres du culte et les conseillers sont également associés de manière diffuse à toutes sortes d'activités autres que l'exercice du culte lui-même: on peut citer l'encadrement des jeunes, les soins aux personnes âgées et aux malades, les conseils personnels, la médiation en cas de conflits, le développement de la structure sociale par le biais du travail communal ou paroissial, le conseil en cas de problèmes entre partenaires, entre parents et enfants, l'aide existentielle aux mourants, la participation à la vie associative et à son organisation, l'éducation morale et religieuse des jeunes, la représentation - pour les immigrés - de la culture d'origine, etc.

En tant que représentants de leur communauté culturelle, les ministres du culte et les délégués ont également une mission de promouvoir la coexistence pacifique entre ces communautés ainsi que leur intégration dans une seule communauté civile nationale. La Commission estime que l'objectif que s'était fixé l'Etat

¹⁹³ R. Debray, *Ce que nous voile le voile*. Gallimard (Folio), 2004, p. 46.

napoléonien en finançant les cultes n'est pas dépassé mais qu'il est au contraire plus actuel que jamais. Face à la tendance à la sécularisation, perceptible également en partie dans les groupes immigrés depuis longtemps, il existe en effet une nette identification religieuse chez les nouveaux immigrés ou une tendance au fondamentalisme chez les protestataires. Dans ce contexte, les ministres du culte représentent un élément de l'action sociale, qui ne s'étend pas uniquement aux fidèles au sens strict mais également à leur base culturelle, quel que soit leur attachement à la pratique religieuse au sens strict du terme. De ce point de vue, il est difficile d'évaluer quantitativement l'importance de ce genre de services rendus à la communauté tout entière.

7.4.2. *L'identification religieuse*

Outre la pratique religieuse proprement dite, il faudrait également pouvoir examiner comment s'opère l'identification religieuse: combien de personnes estiment-elles appartenir à une conception religieuse ou philosophique déterminée? Ces groupes sont incontestablement plus larges que les groupes correspondants de pratiquants.

L'absence d'études sur les pratiques religieuses ne signifie pas qu'il y a peu de données sur les attitudes et les croyances des Belges en matière de religion ou de philosophie. Les principales études fiables de la population pour la Belgique proviennent de l'European *Values Studies Study Group*, qui a réalisé trois études longitudinales à grande échelle pour un certain nombre de pays européens, respectivement en 1981, 1990 et 1999/2000¹⁹⁴.

Ces études montrent clairement que le nombre de personnes qui se disent « catholiques » par exemple est beaucoup plus élevé que le nombre de catholiques ayant une certaine pratique religieuse. Seul le questionnaire de 1999/2000 de l'European *Values Studies* a posé des questions qui permettent d'évaluer les parts relatives qu'occupent les grands groupes philosophiques en Belgique. Les précédents questionnaires interrogeaient certes sur le nombre d' « athées », mais aucune distinction n'était faite entre « athées », « laïques » et « philosophiquement indifférents ». Ces données sont donc inutilisables. La base de données de l'EVS de 1999/2000 utilise un plus large éventail de catégories et fournit les données suivantes:

¹⁹⁴Les résultats des études pour la Belgique figurent dans : J. Kerkhofs, R. Reszohazy, *De stille ommekeer. Oude en nieuwe waarden in het België van de jaren tachtig.*, Tielt, Lannoo, 1983; J. Kerkhofs, K. Dobbelaere, L. Voyé, B. Bawin-Legros, *De versnelde ommekeer. De waarden van Vlamingen, Walen en Brusselaars in de jaren negentig.*, Tielt, Lannoo, 1992; J. Kerkhofs, K. Dobbelaere, M. Elchardus, L. Voyé, *Verloren zekerheid. De Belgen en hun waarden, overtuigingen en zekerheden.*, Tielt, Lannoo, 2001.

A quel courant estimez-vous appartenir sur le plan philosophique?

Courant	Fréquence	%	% valables
Athée	164	8,6	8,8
Laïc	159	8,3	8,5
Chrétien mais ni catholique, ni protestant	285	14,9	15,3
Protestant	22	1,2	1,2
Catholique	887	46,4	47,4
Autre et/ou aucun des courants précités	241	12,7	12,9
La foi me laisse indifférent	111	5,8	5,9
Total	1869	97,8	100,0
Manquant	43	2,2	
Total	1912	100,0	

A quelle église/communauté philosophique appartenez-vous ?

Dénomination	Fréquence	%	% valables
Eglise catholique romaine	1087	56,9	57,3
Eglise Protestante Unie de Belgique	11	0,6	0,6
Chrétiens évangéliques	21	1,1	1,1
Communauté juive	1	0,1	0,1
Communauté islamique	34	1,8	1,8
Eglise orthodoxe	5	0,3	0,3

<i>Suite du tableau</i>			
Autre	39	2,0	2,1
Aucune dénomination religieuse	697	36,5	36,8
Total	1896	99,2	100,0
Manquant	16	0,8	
Total	1912	100,0	

Croisement des deux tableaux

	<i>Athée</i>	<i>Laique</i>	<i>Chrétien mais ni prot, ni cath</i>	<i>Catholique</i>	<i>Aucun des courants précités</i>	<i>La foi me laisse indifférent</i>	<i>Total</i>
Catholique romain	18 (11%)	37 (24%)	161 (57%)	804 (91%)	29 (16%)	17 (15%)	1070(58%)
Aucune dénomination	144 (89%)	111 (71%)	96 (34%)	69 (8%)	145 (81%)	92(83%)	677(37%)
Autre	-	(5%)	(9%)	(1%)	(3%)	(2%)	(5%)
Total	162 (100%)	157 (100%)	283 (100%)	879 (100%)	179 (100%)	111 (100%)	1852 (100%)

(57 manquants)

Une observation préliminaire doit être faite: l'étude de l'EVS n'a pas été conçue spécifiquement pour détecter de manière fiable les petits groupes philosophiques. Il ne faut donc pas attacher une attention particulière aux données relatives aux juifs, orthodoxes, évangélistes, protestants et musulmans.

Le rapport entre « dénomination propre » (ligne supérieure du tableau) et « dénomination » (1ère colonne) constitue en principe la clé pour estimer les chiffres des grandes communautés en Belgique (catholiques et laïques).

Il convient de remarquer que le groupe catholique enregistre 10 pour cent de plus à la question de la dénomination (colonne) qu'à la question directe du courant philosophique. Cela est dû au fait qu'une majorité (57%) de ceux qui préfèrent se dire « chrétiens » plutôt que « protestants » ou « catholiques » estiment

néanmoins faire partie de la *dénomination* « catholique romain ». Un petit groupe d' « athées » se considère également comme faisant partie de la *dénomination* « catholique romain ». Même une partie (24%) de ceux qui se qualifient de « laïques » (« vrijzinnig ») appartient à la *dénomination* « catholique romain » (autrement dit : 3,5% de tous les catholiques romains se qualifient également de "laïques" < « vrijzinnig' »>). On peut aussi se demander s'il faut uniquement considérer comme « catholiques romains » ceux qui appartiennent à la *dénomination* « catholique romain ». Une partie de ceux qui n'ont indiqué aucune *dénomination* se considère cependant comme « catholique » (8% du groupe « catholique » selon leur *dénomination* propre).

Selon le calcul le plus favorable, le pourcentage de la part des « catholiques romains » (y compris les athées, les indifférents et les laïcs qui se considèrent comme faisant partie de l'église catholique et les « catholiques » qui ne sont pas associés à une *dénomination*) atteint 62% de la population belge. Avec beaucoup de bonne volonté, on pourrait encore y ajouter le groupe des *chrétiens* qui ne se considèrent pas comme protestants ou catholiques, qui n'appartiennent pas à une *dénomination* ni à une autre religion que le catholicisme romain. Si on ajoute ce groupe de chrétiens, qui ne se considère d'ailleurs expressément pas comme catholique d'une manière ou d'une autre, on atteint un pourcentage de 67% de la population belge.

Le calcul de la proportion de « laïques » pose davantage de problèmes. Le groupe des laïques qui n'appartiennent pas à une *dénomination* en fait certainement partie (6% de la population). D'ailleurs, 14% des laïques dans leur ensemble sont membres de l'Humanistisch Verbond ou d'une de ses associations. En procédant par élimination, on peut supprimer du groupe « sans *dénomination* »: les chrétiens qui ne sont ni protestants, ni catholiques; les catholiques, le groupe des « aucun des courants précités »; ceux qui sont « indifférents » à la foi. On en arrive à 14% de la population belge. On peut se demander si l'étude de l'EVS, en opposant l'indifférence à la *foi* dans la formulation de la question, n'entraîne pas une sous-estimation du nombre de laïques. Une question qui aurait opposé l'indifférence à la *conception philosophique* aurait généré une réponse sans équivoque. Si ce groupe qui pose question est comptabilisé dans le groupe des laïques, on atteint le chiffre total le plus favorable de 19%.

On pourrait également se demander s'il n'est malgré tout pas possible de comptabiliser tous les athées sans *dénomination* dans le groupe de la laïcité (organisée). Il n'y a aucune certitude à ce sujet, mais la base de données de l'EVS contient des données montrant que ces deux groupes partagent les mêmes opinions. Chez les athées, 31% sont des « athées convaincus », contre 35% chez les laïques. Chez les athées, 65% "ne sont pas religieux", contre 50% chez les laïques. Le reste se déclare « religieux ». Dans ces groupes, ce sentiment religieux ne renvoie assurément pas à une forme de christianisme.

A titre indicatif, on peut se demander quels changements provoqueraient ces estimations si elles étaient appliquées au budget actuel. Actuellement, 89,41% (87.840.416 €) du budget total 2006 (98.239.000 €) y compris l'islam¹⁹⁵) est attribué au culte catholique et à la laïcité organisée. Si l'on part du principe que les estimations couramment utilisées du nombre de fidèles des cultes autres que le culte catholique et que la laïcité organisée sont correctes, les données de l'EVS permettent de dresser le tableau suivant:

L'incidence du calcul des parts du culte catholique et de la laïcité sur la répartition actuelle du budget (après élimination des cultes minoritaires) d'après l'EVS

	Résultat :	Actuellement	Différence par rapport à aujourd'hui (%)
Hypothèse 1*			
Laïcité : 18,42%	16.180.205	10.090.000	+ 6.090.205 (+ 60%)
CR : 81,58%	71.660.211	77.750.416	- 6.090.205 (- 7,8 %)
Hypothèse 2**			
Laïcité : 22,09%	19.403.948	10.090.000	+ 9.313.948 (+ 92 %)
CR : 77,91%	68.436.468	77.750.416	- 9.313.848 (- 12%)

* Hypothèse 1 : 62% de catholiques contre 14% de laïques

** Hypothèse 2 : 67% de catholiques contre 19% de laïques

Sont comptabilisés dans l'hypothèse 1:

- Pour le culte catholique: tous ceux qui appartiennent à la dénomination « catholique romain » et tous ceux qui se considèrent comme catholiques, y compris dans le sens « sans dénomination » (total : 62% de la population)
- Pour la laïcité: tous ceux sans dénomination qui se considèrent comme laïcs ou comme athées (total: 14% de la population)

¹⁹⁵ Places non pourvues.

Dans l'hypothèse 2 :

- Pour le culte catholique: le groupe repris dans l'hypothèse 1 + les chrétiens qui ne se considèrent pas comme protestants ou catholiques, qui n'appartiennent pas à une dénomination et qui ne font pas non plus partie d'un culte autre que le culte catholique.
- Pour la laïcité: le groupe repris dans l'hypothèse 1 + le groupe qui est indifférent face à la foi et qui ne se considère pas comme lié à une dénomination.

Les changements sont substantiels. Il convient cependant de noter que la tendance à la baisse déjà perceptible du culte catholique se poursuivra probablement à l'avenir, ce qui rapprochera automatiquement la réalité des répartitions basées sur le nombre de fidèles et d'adeptes.

La Commission souhaite également relativiser ces chiffres. Les données de l'étude EVS permettent certes de procéder à des estimations du nombre de partisans des grands groupes philosophiques. Elles ne sont toutefois pas suffisamment fiables, la discussion évoquée ci-dessus le montre. Pour commencer, il est risqué de se baser sur une seule étude, quel que soit son degré de représentativité. De plus, il est clair que la manière d'interroger adoptée dans l'étude de l'EVS ne répond pas aux objectifs que vise la Commission. Il convient donc ici aussi de recommander qu'une étude scientifique correcte soit effectuée.

Pour les religions minoritaires, il convient par ailleurs d'accepter les estimations émanant des cultes mêmes. Leur mode d'organisation locale garantit qu'il n'y aura pas de trop grandes exagérations des nombres. Les parts quantitatives des cultes actuellement reconnus sont établies dans le tableau suivant (celui-ci reproduit le consensus actuel avec le SPF Justice, Administration des cultes, mais prête certainement à discussion).

Répartition quantitative des fidèles des cultes minoritaires en Belgique

Culte	Nombre de fidèles	% par rapport à la population totale
Islam	400.000	0,4
Protestantisme	140.000	0,14
Religion orthodoxe	70.000	0,07
Israélites	55.000	0,06
Anglicanisme	11.000	0,01

La Commission souligne qu'une tentative visant à déterminer, sur la base d'une étude scientifique, les proportions de fidèles pour les cultes / la laïcité organisée peut se dérouler selon une double perspective : (1) partir de la répartition telle qu'elle a été acceptée pour les cultes minoritaires; (2) établir de manière empirique la proportion de catholiques et la proportion de laïques sur la base d'un sondage anonyme d'un échantillonnage représentatif.

7.4.3. Les méthodes de sondage alternatives

La Commission rappelle que toute méthode de sondage permettant d'établir un lien entre l'identité du répondant et l'information est, en droit belge, interdite. L'accent mis par la Commission sur la fonction sociale des cultes ouvre encore une autre piste. Le calcul sur la base de données issues de questionnaires doit être corrigé à l'aide d'autres données. Il est un fait que dans la vie sociale, les citoyens ont souvent le choix entre des services liés à une « philosophie » proposés par les institutions d'enseignement et les prestataires de soins de santé. Il est exact que ces services soutenus par l'autorité sont souvent utilisés également par des personnes d'un courant philosophique autre que celui du prestataire de service. Cependant, il faut parfois choisir explicitement et c'est avec prudence que le résultat peut être utilisé comme indicateur philosophique. Un exemple manifeste est le choix entre le cours de religion et de morale dans l'enseignement obligatoire. Globalement pour l'enseignement libre et officiel, primaire et secondaire, le pourcentage d'élèves de l'enseignement ordinaire qui, en Belgique, ont opté pour le cours de religion catholique au cours de l'année scolaire 2004-2005 s'établissait à 77 %, contre 16% pour le cours de morale non confessionnelle¹⁹⁶.

Néanmoins, un calcul rassemblant enseignements officiel et libre se heurte à l'objection évidente qu'il ne faut pas confondre le choix d'une philosophie avec les résultats historiques de la « pilarisation » intervenue en Belgique. En effet, le choix pour l'enseignement libre dans lequel le cours de religion est obligatoire, n'est pas toujours fait d'abord pour des motifs religieux ou philosophiques. Si on se limite à l'enseignement officiel, qui permet de choisir entre les cultes reconnus et la morale non confessionnelle, la part du culte catholique a atteint 43% en 2004-2005, contre 41% pour la communauté non confessionnelle. Ces chiffres divergent fortement du calcul qui combine enseignements libre et officiel. Cependant, la limitation au seul enseignement officiel pose le problème inverse : le nombre de catholiques y est sans doute sous-évalué dans

¹⁹⁶ Calculé à partir du 'Statistisch Jaarboek van het Vlaams Onderwijs 2004-2005' et à partir de données fournies par le service statistiques de l'ETNIC (Entreprise des Technologies Nouvelles de l'Information et de la Communication). Nous remercions tout particulièrement Monsieur Jean-Marie Dupierreux d'ETNIC.

la mesure où, pour des raisons confessionnelles cette fois, ils optent souvent pour l'enseignement libre catholique.

La validité d'un calcul basé sur le choix pour la religion ou la morale non confessionnelle dans l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire considérés globalement doit par ailleurs être relativisée par le constat que, dans l'enseignement officiel, le choix en faveur de la morale non confessionnelle augmente fortement lorsqu'on passe de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire, alors que le choix en faveur de la religion catholique diminue de manière corrélative. En 2004-2005, 54% des enfants belges de l'enseignement primaire officiel suivaient le cours de religion catholique, contre 29% pour le cours de morale non confessionnelle. Dans l'enseignement secondaire, les rapports étaient inversés: 57% suivaient le cours de morale non confessionnelle et 28 % celui de religion catholique. Quel niveau d'enseignement doit dès lors être considéré comme indicateur de l'orientation philosophique de la population ?

Enfin, il convient de souligner que les services fournis par l'enseignement, les soins de santé, etc...sont déjà subsidiés par l'autorité. S'en servir également comme base pour maintenir les institutions qui étaient à l'origine de la polarisation mais qui accusent actuellement un certain recul reviendrait à inverser la logique.

La Commission conclut de ceci que la répartition actuelle des moyens accordés aux ministres des cultes et aux délégués laïques ne peut être justifiée, et cela à cause de la disparité et de l'incohérence des considérations quantitatives sous-jacentes. On ne dispose pas cependant à ce jour de données suffisamment fiables pour proposer un système alternatif de répartition. La Commission suggère que, périodiquement, des missions d'enquête scientifique soient confiées à un consortium de centres d'études compétents dans le but de préciser le nombre d' « adeptes » des conceptions philosophiques et religieuses en Belgique. Elle suggère aussi que les résultats de ces enquêtes servent de référence lors des discussions ayant pour objet une clé de répartition juste entre les moyens attribués pour financer les traitements et les pensions des ministres des cultes et des délégués laïques. En ce qui concerne cette clé de répartition, à côté de l'indicateur sociologique d'autres indicateurs qui reflètent des différences objectives soit dans l'offre soit la demande des services offerts par les cultes et la laïcité peuvent être pris en compte.

8. Les recommandations de la Commission

L'obsolescence et les nombreuses incohérences de la réglementation relative aux cultes et à la laïcité sont susceptibles d'être corrigées de différentes manières d'une ampleur variable. C'est pourquoi la Commission ne formule pas une seule proposition globale. Les recommandations sont articulées en trois parties. La première partie contient des recommandations générales qui peuvent néanmoins être exécutées indépendamment l'une de l'autre. La deuxième partie présente des recommandations plus spécifiques, liées à des matières particulières qui, elles non plus, ne nécessitent pas d'être mises en œuvre d'une manière conjointe. Enfin, la troisième partie envisage différentes méthodes en vue d'une réforme systématique de la réglementation relative aux régimes des cultes et de la laïcité.

8.1. Les recommandations générales

8.1.1. Une gestion efficace du personnel

L'étude de la Cour des comptes sur la gestion du personnel du SPF Justice a montré que le traitement de l'information concernant les données des dossiers personnels des ministres des cultes concernés ne s'effectue pas conformément aux règles d'une gestion cohérente et appropriée du personnel. Selon la fonction exercée et la période, il existe ou il n'existe pas de dossiers personnels manuscrits ou automatisés qui ne correspondent pas toujours entre les services concernés (SPF Justice, Service central des dépenses fixes, organes représentatifs).

Des adaptations ponctuelles du "fichier informatisé" actuel du personnel s'imposent afin de le rendre plus clair et plus praticable : en particulier, les fichiers actuels ne permettent pas une reconstitution immédiate et complète des carrières individuelles.

La constitution systématique de dossiers personnels dans lesquels seraient conservées toutes les informations déterminantes pour le contexte administratif des ministères exercés contribuerait de manière substantielle à une gestion du personnel rapide et efficace. Cette approche doit être préférée à l'actuel archivage chronologique des mutations collectives mensuelles (et de leur justification), d'une part, et à la constitution plutôt occasionnelle de dossiers du personnel à la suite d'un événement spécifique qui s'est produit pour le ministre d'un culte concerné, d'autre part.

Enfin, la Commission se demande s'il ne serait pas souhaitable que la charge administrative qui repose pour l'instant entièrement sur le SPF Justice soit assumée en partie par les organes représentatifs des cultes et le Conseil central laïque eux-mêmes.

8.1.2. La transparence concernant les dépenses à charge des autorités publiques et concernant les éléments constitutifs des revenus des ministres des cultes et des délégués laïques

La comparaison¹⁹⁷ des traitements des ministres des cultes révèle, en résumé, les disparités suivantes :

- le traitement de base du clergé inférieur est grosso modo comparable dans les divers cultes ;
 - le culte catholique est favorisé en ce qui concerne le traitement des fonctions supérieures de la hiérarchie ;
 - les ministres des cultes ne bénéficient d'aucune ancienneté, contrairement aux délégués laïques, lesquels perçoivent également un traitement plus élevé (tant au début qu'en fin de carrière où ils ne sont devancés que par les évêques catholiques, le pasteur-président du synode protestant et le secrétaire général du culte islamique) ;
 - le cumul des traitements est autorisé chez les ministres des cultes mais pas chez les délégués laïques ;
 - les ministres des cultes perçoivent parfois des revenus provenant de sources autres que l'autorité. Les curés et les desservants du culte catholique (mais pas tous les ministres de culte catholique) bénéficient d'un certain nombre d'autres avantages financiers : un logement gratuit ou une indemnité de logement, la prise en charge de certains frais d'entretien de leur logement par la commune et d'autres revenus supplémentaires. Il y a également l'aide financière accordée par la fabrique d'église et une autre source provenant du casuel.
- Il est difficile pour la Commission de se prononcer sur le caractère objectivement fondé de certaines disparités par manque (1) d'uniformité de la situation (certains ministres du culte reçoivent des indemnités ou des avantages en nature, d'autres pas ; les revenus du casuel sont parfois plus élevés, parfois moins, etc.) et (2) en raison d'un défaut de transparence quant aux éléments constitutifs des revenus des ministres des cultes.

¹⁹⁷ Voir *supra* et *in extenso*, 5. 2.6.

Il faut noter en outre que ces interventions émanant de diverses autorités (Etat fédéral, régions et communautés, provinces et communes) sont ventilées sans qu'il soit possible de présenter de manière synoptique un aperçu global des coûts supportés.

La Commission insiste dès lors sur la nécessité que soit dressé un inventaire qualitatif et quantitatif des efforts consentis par les autorités publiques. Ceci permettra aussi de faire apparaître dans quelle mesure d'éventuelles disparités peuvent être, le cas échéant, justifiées par des circonstances objectives ou objectivables.

8.1.3. La formation des imams du culte islamique

La Commission constate que la plupart des organes représentatifs des cultes et la laïcité organisée exigent des 'membres de leur personnel' qui bénéficient d'un traitement ou d'une pension à charge de l'Etat qu'ils remplissent des conditions clairement définies en termes de formation. Les différents représentants des cultes et de la laïcité organisée que la Commission a rencontrés n'attendent apparemment pas de mesure particulière de l'Etat sur ce plan. La Commission note qu'à cet égard, dans la pratique, les articles 21 et 181, § 1^{er}, de la Constitution sont en parfaite harmonie.

Toutefois, la Commission considère que le respect des conditions de formation par les imams est souvent flou et surtout que les circonstances dans lesquelles leur formation est accomplie sont mal adaptées aux besoins des communautés musulmanes en Belgique. La Commission recommande dès lors que soient créées en Belgique des écoles de théologie musulmane chargées de la formation des imams appelés à exercer leur fonction en Belgique. Une telle formation dispensée sous l'égide de l'Etat belge, sans bien entendu que soit imposé tel ou tel courant théologique, permettrait en outre de garantir que la rétribution par l'autorité soit liée à des conditions de qualité, comme c'est le cas pour les ministres des autres cultes reconnus et pour les délégués laïques.

L'organisation de cette formation fait partie des attributions de l'Etat fédéral dans la mesure où elle est liée au financement des traitements et des pensions des ministres du culte et des délégués laïques, qui est une compétence fédérale. Les mêmes règles que celles appliquées à la formation des magistrats et des militaires peuvent être appliquées ici. Rien n'empêcherait cependant de conclure en la matière des accords de coopération avec les Communautés.

8.1.4. La collecte de données en vue d'établir une répartition équitable des moyens budgétaires

La Commission recommande qu'un consortium de groupes de recherche scientifiques compétents en la matière soit chargé, via le service de la Politique scientifique fédérale, de dresser une carte des appartenances philosophiques et religieuses des citoyens sur la base d'un sondage anonyme de grande envergure, présentant toutes les garanties de représentativité et tenant compte en outre à la fois des données nationales et de leur ventilation par régions et provinces. Ceci permettrait, d'une manière utile et pertinente, de déterminer une clé de répartition des moyens de financement par l'autorité fédérale des cultes et de la laïcité organisée. Cette étude pourrait éventuellement se limiter aux tendances principales. Pareille étude devrait être effectuée de manière périodique (par exemple, tous les 10 ans).

La Commission recommande aussi que soient engagées des discussions avec les personnes concernées en vue d'identifier des critères de répartition alternatifs qui pourraient être intégrés dans une clé de répartition globale afin de pouvoir justifier objectivement les éventuelles différences dans le mode de traitement des courants philosophiques et religieux.

8.2. Les recommandations particulières

8.2.1. La structure et le financement des organes représentatifs

La Commission estime qu'il faut prévoir un instrument équivalent, tant pour les cultes que pour la laïcité, en ce qui concerne la reconnaissance de leurs organes représentatifs.

Ces organes représentatifs devraient être dotés de la personnalité juridique, dont la forme serait laissée au choix des différents protagonistes.

La Commission considère que, dans la mesure où l'article 181 de la Constitution n'impose pas le financement des cultes ou de la laïcité organisée en tant que tel mais seulement celui du traitement et des pensions des ministres des cultes et des délégués laïques, le financement de l'activité de secrétariat (outre la rémunération du personnel d'encadrement) relève d'une « zone grise ». Elle propose qu'un tel financement

ne soit décidé que sur la base des différences objectives constatées entre les différents courants philosophiques et religieux¹⁹⁸.

D'une manière plus spécifique, la Commission estime qu'il faut supprimer l'article 14 de l'arrêté royal du 17 janvier 1875, modifié par l'arrêté royal du 11 juillet 1923 portant que le comité central du culte anglican est composé d'un président et de deux membres, tous trois désignés par le Ministre de la Justice. Cette asymétrie dans la manière de traiter les cultes n'est pas admissible.

Quant au « screening » des seuls membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, il a pour conséquence une asymétrie dans la manière de traiter les cultes. En soi, le « screening » ne peut être justifié que pour autant qu'il réponde à des considérations de sécurité d'importance suffisante et valables, appréciées de la même manière pour tous. A cet égard, la Commission rappelle que la compatibilité des activités d'un culte avec l'ordre public constitue un des critères de la reconnaissance d'un culte ou d'un courant philosophique..

8.2.2. Les traitements des ministres des cultes et des délégués laïques

La Commission estime qu'il convient au moins de prévoir pour les ministres des cultes comme pour les délégués laïque le principe d'une carrière intégrant ancienneté pécuniaire et augmentations barémiques.

Les traitements des ministres des cultes exerçant des fonctions de terrain sont inadaptés et doivent être portés à un niveau correspondant à leur niveau de formation, de responsabilité et du coût de la vie, et ce indépendamment de leur situation familiale.

Même si les traitements des délégués laïques étaient maintenus au niveau actuel, il faudrait au moins rehausser de manière équivalente entre eux les traitements de la plupart de différents ministres des cultes.

Le tableau ci-dessous présente une vue d'ensemble de la nomenclature des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque selon le niveau de traitement :

¹⁹⁸ La Commission renvoie au point 7.2.2. pour de plus amples explications concernant cette recommandation.

Fonctions de terrain							
Traitement annuel non-indexé	EKR	Protestante	Anglican	Orthodoxe	Israélite	Islamique	Les délégués CCL
25.254 – 37.550	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	conseiller moral 1ère classe
20.500-31.846	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	conseiller moral
20.113	ecclésiastiques inf. Cumul	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
18.652	Néant	premier pasteur	Néant	(évêque)	Néant	Imam 1er rang	Néant
17.812 – 26.897	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	premier assistant conseiller moral
17.677 – 24.962	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	conseiller moral adjoint de 1ère classe
15.840	Néant	pasteur/second pasteur (secrétaire)	Chapelain Ixelles/Anvers	(vicaire général)	(secrétaire du consistoire)	Imam 2ème rang	Néant
15.537 – 22.822	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	conseiller moral adjoint
14.397	Néant	Néant	Chapelain autres églises	Néant	Rabbin	Néant	Néant
13.409	ecclésiastiques inf.	pasteur auxiliaire	Néant	desservant	ministre officiant	Imam 3ème rang	Néant
Fonctions de support							
68.371	Archevêque	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
55.127	Évêque	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant
43.228	Néant	Pasteur-président	Néant	Néant	Néant	secrétaire général	Néant
38.735 – 53.304	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	secrétaire général
35.408-49.997	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	secrétaire général adjoint
31.234	Néant	Néant	Néant	métropolitaine archevêque	Grand-Rabbin de Belgique	Néant	Néant
27.647 – 42.216	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	conseiller moral chef de service
20.418	vicaire général	Néant	Néant	archevêque	Grand-Rabbin	secrétaire de l'exécutif	Néant
16.994	Néant	Néant	Néant	Néant	Néant	secrétaire adjoint de l'exécutif	Néant
15.840	Néant	secrétaire (pasteur 2ème pasteur)	(Chapelain Ixelles/Anvers)	vicaire général	secrétaire	(imam 2ème rang)	Néant
14.830	chanoine et secrétaire	Néant	Néant	Secrétaire	Néant	Néant	Néant

Les différences caractérisées concernant les ministres des cultes exerçant leurs fonctions sur le terrain ne sont pas justifiables¹⁹⁹. Citons à titre d'exemple les traitements plus élevés pour les premiers pasteurs et les premiers imams par rapport au clergé inférieur catholique²⁰⁰, les traitements plus élevés pour les chapelains des églises anglicanes d'Ixelles et d'Anvers par rapport à ceux des autres églises anglicanes, etc. Bien qu'en montants absolus, les différences de traitements constatées pour les ministres officiant sur le terrain soient plutôt minimales (voir plus haut), il convient néanmoins de procéder à une harmonisation.

Concernant les (éventuels) suppléments de traitements que le curé et le desservant du culte catholique retirent du casuel, non seulement la Commission préconise qu'ils soient inventoriés (voir ci-dessus, 8.1.2.) mais aussi qu'une application effective soit faite, si tel n'était pas encore le cas, de la circulaire de l'administration des contributions, laquelle impose de considérer fiscalement ces suppléments de traitements comme des avantages au sens de l'article 27 du Code des impôts sur le revenu.

Le droit au paiement du traitement (et donc à son montant) est ouvert à la date de la désignation pour les délégués laïques et le premier jour du mois qui suit la nomination pour les ministres des cultes. Cette disparité doit être supprimée.

La Commission pose la question de savoir si, conformément à la logique de l'octroi d'une allocation de foyer ou d'une allocation de résidence, d'allocations familiales et de naissance, d'une allocation de fin d'année et d'un pécule de vacances en vertu de l'article 30 de la loi du 2 août 1974, les ministres des cultes et les délégués laïques ne doivent pas bénéficier d'un pécule de vacances revalorisé.

8.2.3. Les indemnités et les avantages alloués aux ministres des cultes et aux délégués laïques

En ce qui concerne l'indemnité de logement allouée à certains ministres des cultes (ou la mise à disposition d'un logement), la Commission estime que les disparités qui en résultent ne peuvent être supprimées au seul niveau fédéral et qu'une concertation avec les régions est nécessaire en vue de l'élaboration d'une réglementation uniforme (voir 5.2.6.1., iv). Elle invite en tout cas avec insistance le SPF Finances à réserver

¹⁹⁹ En ce qui concerne les différences de traitement entre les ministres des cultes exerçant des fonctions supérieures, la Commission observe que, à qualification égale, les responsabilités assumées ne sont pas nécessairement les mêmes.

²⁰⁰ Cela se justifie objectivement pour une partie, mais certainement pas pour l'ensemble des ministres, en raison du fréquent cumul dans le clergé catholique.

à l'indemnité de logement un traitement fiscal uniforme sur tout le territoire de la Belgique si tel n'était pas encore le cas.

Quant aux indemnités pour frais de transport, la Commission considère que les ministres des cultes, au même titre que les délégués laïques qui en bénéficient déjà aujourd'hui, doivent pouvoir bénéficier d'une indemnité pour frais de voyage et de séjour.

8.2.4. Le cumul par les ministres des cultes de plusieurs ministères rémunérés

La Commission considère que la pratique, jusqu'ici informelle, de la rémunération des cumuls de fonctions à concurrence de 150 % doit au moins reposer sur des règles de droit positif. Toutefois, comme actuellement la majorité des membres du clergé inférieur bénéficie de ce cumul, lequel ne répond dès lors plus à des situations minoritaires, la Commission propose de supprimer celui-ci pour les ministres des cultes, à condition que cette suppression soit compensée par une hausse de traitement suffisante.

8.2.5. Le cadre et les traitements des assistants paroissiaux

La Commission est d'avis que dans l'optique d'une politique contemporaine à l'égard des cultes, le critère de l'ordination ne peut plus être utilisé comme seul critère attributif de la qualité de ministre du culte. Plusieurs cultes sont obligés de faire appel partiellement, voire exclusivement dans le cas de l'islam, à des « laïcs » pour l'exercice d'un ministère. Vu le rôle important que les assistants paroissiaux jouent en tant que ministres du culte catholique et sans préjudice du principe selon lequel le système de financement des courants philosophiques doit demeurer financièrement sous contrôle, la Commission recommande à l'Etat fédéral de reconsidérer la question de l'extinction du cadre admise par lui en ce qui concerne lesdits assistants. La Commission propose en outre qu'indépendamment de possibles modifications plus radicales au niveau du cadre organique des cultes et de la laïcité organisée, le montant maximal de la rémunération des assistants paroissiaux soit fixé par la loi.

Enfin, la Commission demande que l'autorité insiste auprès des représentants du culte catholique pour que l'instance compétente en la matière prenne une initiative de droit canonique.

8.2.6. Les éléments d'une protection juridique

A l'instar des délégués du Conseil central laïque (loi du 21 juin 2002, article 54), les ministres des cultes doivent pouvoir bénéficier des congés prévus pour le personnel de l'Etat.

Il convient de garantir la protection de la maternité à l'égard des femmes ministres du culte dans la mesure où tous les cultes ne réservent pas leurs ministères aux hommes et où certains autorisent le mariage.

L'autorité qui en tant qu'employeur mentionne sur le C4 le motif de licenciement doit signer elle-même le document, ce qui n'est pas le cas actuellement ni pour les ministres des cultes ni pour les délégués.

8.2.7. Les pensions des ministres des cultes et des délégués laïques

La Commission estime qu'il convient de revoir fondamentalement la réglementation des pensions applicable aux ministres des cultes et aux délégués laïques. La réglementation des pensions contient en effet un certain nombre de disparités (tableau au point 6.2.1) dont la justification a été dépassée par la réalité sociologique, l'évolution des traitements et par des modifications générales apportées au régime des pensions de l'autorité. On retrouve ces disparités au niveau de chacune des trois principales "composantes" du calcul de la pension : le tantième (ou fraction), le traitement moyen et les services pris en compte. A cette occasion, il conviendrait de gommer au maximum non seulement les disparités entre les différents cultes ainsi qu'entre les cultes et la laïcité organisée, mais aussi les exceptions par rapport au régime des pensions applicable aux fonctionnaires ordinaires.

La Commission attire préalablement l'attention sur la connexité qui existe entre le régime des pensions et celui des traitements. En effet, les différences entre les régimes de pensions reposent en partie sur la considération que les différences de rémunération des ministres des différents cultes doivent être compensées par le biais des fractions attribuées dans les régimes de pensions. Ainsi, les ministres du culte catholique tiraient traditionnellement une grande partie de leurs revenus du casuel ; ceux-ci ne sont pas pris en compte dans le calcul des pensions, mais ont néanmoins joué un rôle dans le maintien des échelles de traitement peu élevées pour cette catégorie. En ce qui les concerne, ce désavantage salarial était compensé par un tantième avantageux lors du calcul de la pension. La Commission estime cependant qu'il ne relève pas du régime des pensions de corriger les disparités du régime des traitements, mais qu'il y a lieu d'égaliser

préalablement ces traitements eux-mêmes. De plus, le recul de la pratique de la foi engendre certainement une diminution globale des revenus du casuel, tant et si bien qu'il ne faut plus s'attendre à ce que les revenus tirés du casuel permettent encore une compensation automatique des traitements des ministres de culte catholique. Dès lors, la seule solution globale réside dans l'octroi d'une rémunération correcte et pondérée à partir de laquelle on puisse calculer une pension proportionnelle.

La Commission recommande que l'on applique de manière généralisée les directives utilisées pour le calcul des pensions des délégués laïques, soit celles qui sont utilisées pour le calcul des pensions ordinaires des fonctionnaires (fraction 1/60). Il s'agirait par conséquent que ces directives soient appliquées aux ministres des cultes, à condition qu'il y ait en contrepartie une compensation salariale suffisamment élevée pour les ministres des cultes.

Il est proposé que les périodes de maladie de longue durée admises pour les délégués laïques (périodes pendant lesquelles leur traitement n'est plus payé par l'Etat) soient prises en compte pour le calcul de leur pension. La Commission demande également qu'ils puissent prétendre, tout comme les ministres des cultes, à une pension en cas d'incapacité de travail permanente.

La Commission propose de supprimer la discrimination résultant de la réglementation selon laquelle les années de service prestées par les délégués du Conseil central laïque avant l'entrée en vigueur de la loi de 2002 sont prises en compte pour établir l'ancienneté lors du calcul de la pension, alors qu'il n'existe aucune disposition comparable pour les ministres d'autres cultes récemment reconnus. La Commission a cependant conscience que pour les ministres des cultes, il est possible de recourir à l'article 22 de la loi du 21 juillet 1844 qui permet de comptabiliser quand même certains services non-rémunérés que "*le gouvernement reconnaîtra avoir été nécessaires aux besoins du culte*". La Commission estime souhaitable que ce régime de faveur réservé aux ministres de culte devienne un droit, comme pour les délégués laïques.

Il s'agirait en outre que les ministres des cultes reconnus et les délégués laïques puissent, le cas échéant, prétendre à l'octroi d'une bonification de temps pour possession de diplôme. Actuellement, l'octroi de la bonification de temps est seulement applicable mais pas encore prévue pour les délégués du Conseil Central Laïque. Une fois prévue, cette possibilité pourrait constituer un incitant pour les autres cultes afin qu'ils exigent dans leur réglementation interne certaines formations (supérieures).

En ce qui concerne les assistants paroissiaux, il n'est pas raisonnable qu'ils bénéficient, parce qu'ils sont considérés comme des ministres du culte catholique, d'un régime de pensions plus avantageux que les

délégués laïques ou les ministres des autres cultes. Les considérations à la base de l'octroi d'un tantième plus avantageux aux ministres ordonnés du culte catholique ne sont certainement pas valables pour les assistants paroissiaux (qui ne touchent aucun revenu du casuel). Néanmoins, il convient de veiller à ce que la rémunération des assistants paroissiaux soit suffisamment élevée pour leur garantir une pension "normale".

La Commission recommande de supprimer dans la législation l'exception qui permet aux "*ministres du culte qui ne peuvent pas se marier et qui bénéficient d'un traitement à charge du Trésor public*" (c'est-à-dire les ministres du culte catholique) d'échapper à la retenue salariale de 7,5% qui sert en principe à la constitution d'une pension de survie mais dont, en réalité, une partie est utilisée pour financer les pensions de retraite du secteur public. En effet, un certain nombre de laïcs et de prêtres mariés ont récemment été désignés comme ministres au sein de ce culte. Cette mesure aurait en outre pour conséquence de permettre une simplification administrative et, surtout, de remédier à la position sociale précaire des conjoints survivants et orphelins d'anciens ministres du culte catholique. Actuellement, ces proches ne peuvent prétendre à aucune pension.

La Commission souhaite aussi instamment une interprétation durable et univoque de l'article 39 de la loi du 5 août 1978 (plafonnement des pensions aux $\frac{3}{4}$ du traitement qui a servi de base au calcul) par le législateur lui-même. Cette réglementation contient en effet une dérogation en faveur du "clergé inférieur": une pension ecclésiastique (complète) ne peut jamais être inférieure au traitement du "grade le plus bas" du culte concerné. Toutefois, comme de plus en plus de ministres du culte commencèrent à cumuler des fonctions, l'Administration des Pensions décida au milieu des années 90 d'appliquer cette garantie à la totalité des pensions ecclésiastiques dont bénéficie un titulaire et non plus à chaque pension séparément. Plus tard, cette interprétation devint encore plus restrictive : il fut désormais tenu compte de toutes les pensions d'un même titulaire, quelle qu'en soit l'origine. Après une décision judiciaire et quelques interventions du Médiateur des Pensions dans des dossiers concrets, le contenu correct de la règle est devenu très vague. A des fins de transparence, la Commission recommande par ailleurs que les pensions d'un "mandat principal" et d'un mandat "secondaire" de ministre du culte soient regroupées et non plus considérées comme deux pensions différentes pour un même ministre du culte.

Enfin, la Commission pointe également quelques mesures qui se prêtent à des abus ou qui ont des effets secondaires involontaires. Ainsi, l'Administration des Pensions a constaté que ceux qui devenaient "ministres du culte" à un âge avancé seulement et, à peine quelques années plus tard, étaient admis à la retraite pour cause de maladie pouvaient prétendre à un calcul néanmoins très avantageux (tantième très avantageux) de leur pension de base. Leur pension n'est dès lors plus en rapport logique avec la durée de leur carrière. La Commission estime qu'une modification de la loi doit y remédier. La Commission rappelle

néanmoins à cet égard que l'article 21 de la Constitution ne permet manifestement pas qu'une loi impose une limite d'âge applicable aux ministres de tous les cultes.

Cependant l'octroi du "complément de pension pour âge", instauré relativement récemment, a lui aussi pour conséquence que pour un certain nombre de pensions ecclésiastiques, le complément de pension devienne presque une deuxième pension à part entière. Les ministres des cultes peuvent en effet entamer une carrière à tout âge, ce qui fait que dans un certain nombre de cas, (presque) tous les services produiront également un complément. Certainement en pareils cas, cette réglementation est en totale contradiction avec un certain nombre d'autres lois récentes en matière de pensions, qui avaient précisément pour but de restreindre les pensions accordées après une carrière limitée. Il s'agit ici clairement d'un effet secondaire "indésirable" de la mesure générale, qui apparaîtra en outre souvent dans les dossiers des assistants paroissiaux.

8.3. Les recommandations en vue d'une réforme du système du régime des cultes et de la laïcité

Plusieurs méthodes sont susceptibles d'être suivies en vue d'appliquer l'ensemble des recommandations préconisées par la Commission. On peut envisager que les défauts dénoncés par elle soient résolus un à un ou encore par « domaine » de problème. La Commission est cependant favorable à ce que soit entreprise une modification fondamentale et plus systématique de la réglementation et des pratiques actuellement en vigueur. Elle propose à cette fin que deux lois régissent les matières fédérales relatives aux cultes et à la laïcité. Plus particulièrement en ce qui concerne la détermination des traitements des ministres du culte et des délégués laïques, les structures de carrière et les règles de financement, la commission distingue deux possibilités: soit le maintien du système actuel de financement à prix coûtants (avec, néanmoins, création de l'espace nécessaire pour une programmation budgétaire à long terme), soit le remplacement du système de financement à prix coûtants par un système de financement par enveloppes.

Les remarques du Conseil d'Etat selon lesquelles la compétence de l'Etat se limite à fixer les limites salariales des ministres du culte et à définir les besoins de la population qui sollicite les services en question semblent à première vue uniquement compatibles avec un système de financement à prix coûtants. Les besoins des cultes sont définis chaque année sur la base d'une concertation entre les représentants des cultes et du Conseil central laïque et la Direction des cultes et de la laïcité du SPF Justice. On travaille avec un cadre théorique censé refléter l'importance des besoins (en principe), mais qui n'est pas entièrement complété, ce pour des raisons pratiques (budgets réduits ainsi que nombre limité de ministres disponibles).

Au fil des ans, la différence entre le cadre théorique et le cadre pratique pour la toute grande majorité des ministres des cultes, à savoir ceux du culte catholique, a constamment augmenté.

La Commission se demande si cela a réellement du sens de conserver le double encadrement, même si on continue à fonctionner dans le cadre d'un financement à prix coûtants. En effet, il est clair que le culte catholique ne pourra plus compléter la partie inoccupée du cadre par le nombre nécessaire de ministres du culte ordonnés. Au cours des entretiens avec la Commission, la hiérarchie catholique a elle-même formulé des réserves quant à l'occupation du cadre par un trop grand nombre de laïcs.

A cet argument pratique, s'en ajoute un autre, d'ordre fondamental. Il est évident (voir supra 7.4) que ces trente dernières années, la proportion de croyants catholiques par rapport à l'ensemble de la population belge a diminué et ce, quelle que soit l'année de référence par rapport à 1830. La détermination d'un cadre théorique dans l'esprit d'une couverture totale du territoire belge par des paroisses ne correspond plus aux besoins réels de la population. Par ailleurs, la Commission constate également que la loi-cadre de financement de la laïcité organisée ne fait pas référence à des nombres de "fidèles" ni, dès lors, à la détermination quantitative des besoins, mais qu'elle est manifestement l'expression d'une réalité budgétaire restreinte. Cette loi abandonne ainsi de facto le principe d'un financement des besoins et à prix coûtants.

La Commission estime dès lors qu'il serait plus opportun de supprimer le principe d'un cadre théorique, en tout cas tel qu'il est connu actuellement. En outre, la Commission observe que, dans le cadre d'un financement à prix coûtants, la technique de la budgétisation annuelle est inappropriée et qu'il est souhaitable, même si le cadre théorique existant devait être maintenu, d'arriver à un système qui permette aussi bien de faire de la planification pluriannuelle que de maîtriser les coûts. Il s'agirait en l'occurrence d'un système restreint de financement par enveloppes, dans le cadre duquel on déterminerait par exemple des augmentations budgétaires annuelles maximales. Un tel financement établirait sur plusieurs années la marge laissée pour des modifications au niveau du cadre effectivement occupé. Il permettrait au SPF Justice de répondre plus adéquatement aux demandes formulées par les cultes et la laïcité organisée, étant entendu que ceux-ci devraient les présenter sous la forme de plans pluriannuels. En échange, les cultes concernés auraient plus de certitude sur le cadre disponible prévu à plus long terme.

La Commission estime encore que la technique du financement à prix coûtants avec établissement des besoins sur la base de négociations ad hoc n'est pas un instrument suffisamment objectif et limite en outre inutilement l'autonomie des cultes.

Certes, d'un point de vue juridique, la question se pose de savoir si le Conseil d'Etat, compte tenu de sa conception restrictive quant à l'intervention de l'Etat, admettrait - dans les limites du prescrit d'un article 181 non modifié de la Constitution et du devoir (constitutionnel) de prise en charge qui en découle - cette

possibilité d'un financement par enveloppes. La Commission estime qu'il n'est pas impensable que tant le Conseil d'Etat que la Cour d'arbitrage pourraient ne pas s'opposer à cette possibilité. En effet, l'inscription annuelle d'un montant au budget, comme le prévoit l'article 181 de la Constitution, requiert de toute façon au moins l'accord (formel) du législateur sur le montant à inscrire. Dans un contexte philosophique changeant sociologiquement plus vite qu'auparavant, il convient également de tenir compte des moyens disponibles. L'autorité pourrait se contenter de déterminer un budget total ainsi qu'une clé de répartition et de fixer des plafonds de traitements et des critères de nomination généraux (y compris en ce qui concerne la formation) pour un certain nombre de catégories de rémunération.

Indépendamment de la question du modèle de financement, la Commission recommande également de revoir la structure du cadre.

Le paragraphe 8.3.1 ci-dessous traite des propositions et des réflexions de la Commission concernant le nivellement des statuts des ministres des cultes/ délégués laïques dans le cadre du système de financement à prix coûtants existant; le paragraphe 8.3.2 contient des suggestions pour la révision de la structure du cadre; le paragraphe 8.3.3 examine ce que pourrait impliquer un financement par enveloppes.

8.3.1. Les niveaux de traitements et les lignes d'une carrière

Bien que le statut des ministres du culte et des délégués laïques soit un statut sui generis et bien qu'il ne doive pas nécessairement correspondre à celui des fonctionnaires par exemple, la Commission pense qu'au vu de leurs responsabilités, de leur niveau de formation et du coût de la vie, les ministres des cultes officiant sur le terrain sont particulièrement mal rémunérés. La carrière plane, sans considération de l'ancienneté ni des augmentations barémiques paraît singulière dans le paysage actuel du monde du travail. Cette situation est d'autant plus étrange que les délégués laïques bénéficient quant à eux bel et bien de traitements adaptés tant au niveau du montant qu'à une évolution de leur carrière.

Les disparités entre les statuts des délégués laïques et les ministres des cultes ne pourront être éliminées ou réduites que par le rapprochement de leurs réglementations respectives. La coordination des deux régimes doit manifestement aller dans le sens du relèvement des niveaux de traitement des ministres des cultes jusqu'à atteindre ceux des délégués laïques. Ce dernier régime répond en effet le mieux aux normes d'une politique de rémunération contemporaine: il tient systématiquement compte des niveaux de formation et de responsabilités, et épouse le principe d'une évolution de la carrière.

La Commission formule ci-dessous, à titre d'exemple, une proposition de rémunération et d'évolution de carrière pour les ministres des cultes. Les normes utilisées pour déterminer le montant des traitements de début et de fin de carrière ainsi que le nombre et le montant des augmentations barémiques sont calquées sur les dispositions valables pour les délégués laïques.

8.3.1.1. Modèles

Cinq modèles ont été établis :

1. Le modèle *Situation actuelle* : simulation de la situation pour l'exercice budgétaire 2006 (sans tenir compte de l'islam, pour lequel des montants ont bel et bien été inscrits au budget, mais dont le cadre n'a pas encore été complété).
2. Modèle *Nivellement avec maintien du cumul* : simulation de la situation en cas d'assimilation des fonctions de ministre du culte aux niveaux administratifs A, B et C (i.e. la norme utilisée pour les délégués laïques). Ce modèle ne contient aucune correction pour les effets de la suppression de la possibilité de cumul.
3. Modèle *Nivellement avec maintien du cumul après 5 ans* : idem que la simulation précédente, mais avec attribution d'une ancienneté pécuniaire de 5 ans.
4. Modèle *Nivellement avec suppression du cumul* : idem que le modèle précédent, mais avec suppression de la possibilité de cumul (ce qui permet de financer une partie des traitements majorés par le biais de la suppression des indemnités de cumul).
5. Modèle *Nivellement avec suppression du cumul et équivalence préalable de l'ancienneté de départ pour les ministres des cultes et les délégués laïques*: idem que le modèle précédent, mais avec équivalence de l'ancienneté de départ pour tout le monde (cf. l'ancienneté des délégués laïques a commencé à courir en 2002).

Le lecteur trouvera à l'annexe 1 à ce chapitre une description détaillée des modèles et, par conséquent, davantage d'informations sur leurs limites et sur la portée de leur validité.

Les résultats des modèles sont les suivants:

1. Modèle Situation actuelle

Culte	Equivalent Temps Plein (ETP)	Rémun. Tot. indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année	Allocations familiales
Cath	3517,5	67.750.625,43	4.195.291,23	2.787.708,14	453.600,00
Laïc.	250	7.846.930,11	331.521,23	273.923,25	190.810,32
Protest.	113	2.714.333,57	140.690,33	103.001,34	393.636,00
Orth.	46	940.033,53	55.458,09	37.806,84	97.524,00
Isra.	29	608.272,31	35.134,78	24.225,81	192.636,00
Angl.	11,5	245.749,03	13.982,67	9.720,23	34.812,00
Islam.	3	111.310,17	4.166,87	3.715,75	0,00
Total	3.970,00	80.217.254,16	4.776.245,20	3.240.101,35	1.363.018,32

<i>Suite du tableau</i>	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total	Budget 2006
Cath	3.091,19	27.292,31	2.532.808,32	77.750.416,61	0,00
Laïc.	12.292,13	0,00	301.332,60	8.956.809,65	10.090.000,00
Protest.	754,89	0,00	101.705,07	3.454.121,20	0,00
Orth.	0,00	0,00	34.809,30	1.165.631,76	0,00
Isra.	1.773,35	0,00	22.590,65	884.632,90	0,00
Angl.	0,00	0,00	9.067,33	313.331,26	81.911.000,00
Islam.	0,00	0,00	4.269,34	123.462,13	6.238.000,00
Total	17.911,56	27.292,31	3.006.582,61	92.648.405,51	98.239.000,00

Le tableau ci-dessous présente les montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Précompte prof.	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	2.569.124,35	368.991,34
2.310.000,00	296.317,87	611.401,09
440.000,00	101.616,45	208.464,03
132.000,00	35.185,90	71.882,37
49.500,00	22.787,35	46.587,82
35.200,00	9.139,62	18.690,50
0,00	4.168,76	8.623,72
21.116.700,00	3.038.340,30	1.334.640,86

2. Modèle Nivellement avec maintien du cumul

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année	Allocations familiales
Cath.	3.517,50	99.916.968,67	4.549.121,01	3.591.866,72	453.600,00
Laïc.	250,00	7.998.790,35	333.191,69	277.719,76	190.810,32
Protest.	113,00	3.785.081,00	152.468,55	129.770,03	393.636,00
Orth.	46,00	1.350.281,60	59.970,82	48.063,04	97.524,00
Isra.	29,00	872.961,05	38.046,35	30.843,03	192.636,00
Angl.	11,50	352.835,95	15.160,63	12.397,40	34.812,00
Islam.	3,00	111.310,17	4.166,87	3.715,75	0,00
Total	3.970,00	114.388.228,78	5.152.125,92	4.094.375,72	1.363.018,32

<i>Suite du tableau</i>	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	3.091,19	27.292,31	3.850.230,87	112.392.170,76
Laïc.	12.292,13	0,00	307.179,22	9.119.983,47
Protest.	754,89	0,00	145.835,73	4.607.546,20
Orth.	0,00	0,00	52.030,67	1.607.870,12
Isra.	1.773,35	0,00	33.637,26	1.169.897,03
Angl.	0,00	0,00	13.595,39	428.801,37
Islam.	0,00	0,00	4.269,34	123.462,13
Total	17.911,56	27.292,31	4.406.778,47	129.449.731,08

Le tableau ci-dessous présente les montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Précompte prof.	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	2.569.124,35	368.991,34
2.310.000,00	296.317,87	611.401,09
440.000,00	101.616,45	208.464,03
132.000,00	35.185,90	71.882,37
49.500,00	22.787,35	46.587,82
35.200,00	9.139,62	18.690,50
0,00	4.168,76	8.623,72
21.116.700,00	3.038.340,30	1.334.640,86

3. Modèle Nivellement avec maintien du cumul après 5 ans

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année	Allocations familiales
Cath.	3517,5	113.312.111,48	4.696.467,58	3.926.745,29	453.600,00
Laïc.	250	8.831.265,48	342.348,92	298.531,64	190.810,32
Protest.	113	4.225.132,72	157.309,12	140.771,32	393.636,00
Orth.	46	1.525.370,49	61.896,80	52.440,26	97.524,00
Isra.	29	983.823,50	39.265,84	33.614,59	192.636,00
Angl.	11,5	397.088,23	15.647,40	13.503,71	34.812,00
Islam.	3	120.286,31	4.265,61	3.940,16	0,00
Total	3.970	129.395.078,22	5.317.201,26	4.469.546,96	1.363.018,32

<i>Suite du tableau</i>	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	3.091,19	27.292,31	4.365.943,87	126.785.251,71
Laïc.	12.292,13	0,00	340.247,33	10.015.495,82
Protest.	754,89	0,00	162.777,72	5.080.381,76
Orth.	0,00	0,00	58.771,59	1.796.003,14
Isra.	1.773,35	0,00	37.905,46	1.289.018,74
Angl.	0,00	0,00	15.299,10	476.350,44
Islam.	0,00	0,00	4.633,95	133.126,03
Total	17.911,56	27.292,31	4.985.579,02	145.575.627,64

Le tableau ci-dessous présente les montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. Prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	4.287.333,69	8.850.643,43
2.310.000,00	331.873,65	686.056,85
440.000,00	158.855,86	328.683,14
132.000,00	57.639,64	119.045,05
49.500,00	37.138,90	76.731,70
35.200,00	14.978,53	30.955,17
0,00	4.492,91	9.304,33
21.116.700,00	4.892.313,17	10.101.419,67

4. Modèle Nivellement avec suppression du cumul

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année	Allocations familiales
Cath.	2854	79.014.603,34	3.668.420,92	2.862.959,08	453.600,00
Laïc.	250	7.998.790,35	333.191,69	277.719,76	190.810,32
Protest.	113	3.784.960,50	152.467,23	129.767,01	393.636,00
Orth.	46	1.350.280,01	59.970,80	48.063,00	97.524,00
Isra.	29	872.957,08	38.046,31	30.842,93	192.636,00
Angl.	11	338.005,70	14.507,08	11.871,14	34.812,00
Isla.	248	5.573.871,05	304.555,94	216.474,78	0,00
Total	3.551	98.933.468	4.571.160	3.577.698	1.363.018

<i>Suite du tableau</i>	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	3.091,19	27.292,31	3.044.843,27	89.074.810,11
Laïc.	12.292,13	0,00	307.179,22	9.119.983,47
Protest.	754,89	0,00	145.831,09	4.607.416,72
Orth.	0,00	0,00	52.030,60	1.607.868,42
Isra.	1.773,35	0,00	33.637,11	1.169.892,77
Angl.	0,00	0,00	13.023,94	412.219,86
Isla.	0,00	0,00	214.835,70	6.309.737,46
Total	17.912	27.292	3.811.381	112.301.929

Le tableau ci-dessous présente les montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. Prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.003.976,15	6.184.457,14
2.310.000,00	301.801,95	622.915,89
440.000,00	142.960,05	295.307,08
132.000,00	51.316,65	105.768,81
49.500,00	33.135,21	68.325,25
35.200,00	12.817,13	26.438,46
0,00	213.889,02	438.410,20
21.116.700	3.759.896	7.741.623

5. Modèle Nivellement avec suppression du cumul et équivalence préalable de l'ancienneté de départ pour les ministres des cultes et les délégués laïques

Culte	ETP	Augm. interc	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	21.705,72	86.326.169,12	3.748.848,14	3.045.748,23
Laïc.	250	94.908,22	7.998.790,35	333.191,69	277.719,76
Protest.	113	11.946,66	4.074.856,82	155.656,08	137.014,42
Orth.	46	16.467,54	1.470.706,67	61.295,49	51.073,67
Isra.	29	10.860,64	950.595,07	38.900,33	32.783,88
Angl.	11	3.708,48	366.006,20	14.815,09	12.571,16
Islam.	248	7.971,24	5.842.652,33	307.512,54	223.194,31
Total	3.551	167.568,50	107.029.776,55	4.660.219,36	3.780.105,41

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.326.338,55	96.931.087,53
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	307.179,22	9.119.983,47
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	156.992,10	4.918.910,31
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	56.667,03	1.737.266,86
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	36.626,17	1.253.314,79
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	14.101,96	442.306,40
Islam.	0,00	0,00	0,00	225.183,77	6.598.542,94
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.123.088,80	121.001.412,31

Le tableau ci-dessous présente les montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.268.016,53	6.738.856,61
2.310.000,00	301.801,95	622.915,89
440.000,00	153.428,99	317.288,47
132.000,00	55.665,58	114.900,16
49.500,00	35.938,93	74.212,15
35.200,00	13.828,30	28.561,60
0,00	223.805,93	459.235,24
21.116.700,00	4.052.486,22	8.355.970,13

8.3.1.2. Commentaires :

La simple harmonisation des traitements des ministres des cultes et des délégués laïques, sans autre mesure, nécessiterait, en ce qui concerne la situation initiale, que le budget d'environ 98 millions d'euros soit porté à 129 millions d'euros (augmentation de 31,6%). Après 5 ans, le budget devra une nouvelle fois être augmenté de 16,5 millions d'euros pour atteindre 145,5 millions d'euros (augmentation de 58,5% par rapport à l'année 2006). Le montant de 145,5 millions ne tient cependant pas compte de futurs mouvements d'indexation. Si l'on considère que l'indexation est de 2% tous les 18 mois, le budget requis après 5 ans doit atteindre 154 millions d'euros. En cas d'indexation de 2% à un rythme annuel, c'est un budget de 160 millions d'euros qui serait nécessaire.

Il est évident que les modèles de nivellement sans mesures d'accompagnement sont voués à court terme à un dérapage budgétaire.

En ce qui concerne la situation initiale, le modèle qui s'accompagne d'une suppression du cumul – mesure à laquelle la Commission est favorable – requiert un budget d'environ 112 millions d'euros (augmentation de 14,3% par rapport au budget 2006). La suppression de la règle de cumul (correspondant à des emplois à temps partiel prévus au cadre) et l'intégration des traitements correspondants dans la rémunération du personnel qui s'acquitte déjà des tâches en cumul permettent de réaliser une économie de 17 millions

d'euros environ. Une mesure d'accompagnement importante dans ce modèle est par ailleurs le fait que les ministres du culte catholique seraient redevables des cotisations pour le Fonds des pensions de survie. Dans un souci d'équité entre tous les ministres des cultes et les délégués laïques et de protection des droits des veuves et orphelins, la Commission est également favorable à cette mesure. A noter qu'elle produit en retour un montant de 7,74 millions d'euros pour le Fonds des pensions de survie contre les 1,33 millions d'euros actuels (différence de 6,41 millions d'euros). L'augmentation réelle du budget initial s'établirait donc à 8%. Il convient toutefois d'observer que le modèle le plus équitable est celui dans lequel l'ancienneté des ministres des cultes est équivalente à celle des délégués laïques. Le coût budgétaire est de 121 millions d'euros, avec en retour un montant de 8,35 millions d'euros pour le Fonds des pensions de survie.

8.3.1.3. Evolution des dépenses selon le modèle de nivellement avec suppression du cumul

La question se pose de savoir si un modèle de nivellement avec suppression du cumul est budgétairement supportable. Il ressort des simulations présentées ci-dessous que l'alignement des traitements des ministres sur ceux des délégués laïques entraînerait à plus long terme une augmentation sensible des dépenses sans toutefois dépasser des proportions déraisonnables. La Commission fait préalablement remarquer que des prévisions à long terme peuvent être trompeuses. Actuellement, nous ne disposons pas des données relatives à la pyramide des âges et aux résolutions du personnel en matière de pension pour pouvoir procéder à des estimations quant à savoir dans quel délai et à quel niveau budgétaire un point d'équilibre pourrait être atteint entre l'ancienneté croissante (augmentation du budget) et les remplacements du personnel admis à la retraite par du personnel commençant avec le traitement de départ (diminution du budget). Les tableaux ci-dessous présentent quels seront les besoins budgétaires selon ledit modèle de nivellement dans 2, 4, 6 et 8 ans sur la base des hypothèses suivantes :

1. cadre constant après suppression des emplois exercés en cumul ;
2. pas d'alignement préalable de l'ancienneté des ministres des cultes sur celle des délégués laïques;
3. augmentation de 2% due à l'index tous les 18 mois ;
4. pas de mise à la retraite jusqu'à la situation finale et donc augmentation linéaire de l'ancienneté totale.

Situation après 2 ans

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	85.496.938,85	3.739.726,61	3.025.017,47
Laïc.	250	8.450.974,93	338.165,72	289.024,37
Protest.	113	4.056.540,43	155.454,60	136.556,51
Orth.	46	1.456.878,08	61.143,38	50.727,95
Isra.	29	941.046,34	38.795,29	32.545,16
Angl.	11	363.806,15	14.790,89	12.516,15
Islam.	248	5.865.232,10	307.760,91	223.758,80
Total	3.551	106.631.416,89	4.655.837,41	3.770.146,42

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.294.413,18	96.040.079,61
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	324.577,67	9.605.845,15
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	156.286,92	4.899.229,35
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	56.134,63	1.722.408,04
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	36.258,54	1.243.054,68
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	14.017,26	439.942,45
Islam.	0,00	0,00	0,00	226.053,10	6.622.804,91
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.107.741,30	120.573.364,20

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.237.912,03	6.675.644,83
2.310.000,00	318.121,74	657.182,03
440.000,00	152.767,54	315.899,63
132.000,00	55.166,19	113.851,61
49.500,00	35.594,10	73.488,12
35.200,00	13.748,85	28.394,78
0,00	224.602,16	460.906,81
21.116.700,00	4.037.912,61	8.325.367,82

Situation après 4 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	89.813.746,35	3.787.211,49	3.132.937,66
Laïc.	250	8.931.697,09	343.453,67	301.042,43
Protest.	113	4.239.481,03	157.466,95	141.130,03
Orth.	46	1.530.123,22	61.949,08	52.559,08
Isra.	29	988.999,11	39.322,77	33.743,98
Angl.	11	380.792,85	14.977,74	12.940,82
Islam.	248	6.078.695,48	310.109,01	229.095,39
Total	3.551	111.963.535,13	4.714.490,71	3.903.449,38

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.460.610,27	100.678.489,27
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	343.064,91	10.122.360,54
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	163.330,13	5.095.799,03
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	58.954,57	1.801.109,94
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	38.104,72	1.294.579,94
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	14.671,24	458.194,66
Islam.	0,00	0,00	0,00	234.271,44	6.852.171,31
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.313.007,28	126.302.704,69

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.393.641,68	7.002.624,66
2.310.000,00	335.462,95	693.592,72
440.000,00	159.374,02	329.771,10
132.000,00	57.811,27	119.405,42
49.500,00	37.325,80	77.124,14
35.200,00	14.362,29	29.682,79
0,00	232.291,32	477.051,32
21.116.700,00	4.230.269,32	8.729.252,16

Situation après 6 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	97.365.864,18	3.870.284,79	3.321.740,60
Laïc.	250	9.605.072,14	350.860,79	317.876,80
Protest.	113	4.577.395,17	161.184,01	149.577,88
Orth.	46	1.658.692,43	63.363,34	55.773,31
Isra.	29	1.071.810,64	40.233,70	35.814,27
Angl.	11	411.692,28	15.317,64	13.713,31
Islam.	248	6.445.235,90	314.140,95	238.258,90
Total	3.551	121.135.762,73	4.815.385,21	4.132.755,07

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.751.366,81	108.793.239,87
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	368.947,46	10.845.859,65
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	176.339,83	5.458.887,77
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	63.904,48	1.939.257,56
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	41.292,97	1.383.560,92
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	15.860,87	491.396,10
Islam.	0,00	0,00	0,00	248.383,24	7.246.018,99
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.666.095,66	136.158.220,86

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.670.383,55	7.583.745,34
2.310.000,00	359.741,26	744.568,82
440.000,00	171.577,01	355.393,44
132.000,00	62.454,25	129.154,18
49.500,00	40.316,35	83.403,33
35.200,00	15.478,15	32.025,74
0,00	245.506,74	504.799,15
21.116.700,00	4.565.457,31	9.433.090,01

Situation après 8 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	103.440.229,29	3.937.102,80	3.473.599,73
Laïc.	250	10.117.647,71	356.499,12	330.691,19
Protest.	113	4.838.914,95	164.060,72	156.115,87
Orth.	46	1.759.953,55	64.477,21	58.304,84
Isra.	29	1.136.959,94	40.950,34	37.443,00
Angl.	11	435.751,84	15.582,29	14.314,80
Islam.	248	6.708.594,34	317.037,90	244.842,86
Total	3.551	128.438.051,61	4.895.710,39	4.315.312,29

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.985.229,87	115.320.145,19
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	388.880,35	11.396.820,82
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	186.408,34	5.739.890,78
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	67.803,04	2.048.062,63
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	43.801,22	1.453.563,84
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	16.787,16	517.248,09
Islam.	0,00	0,00	0,00	258.522,54	7.528.997,64
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.947.432,51	144.004.728,99

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.889.660,40	8.044.154,76
2.310.000,00	378.434,98	783.821,99
440.000,00	181.021,19	375.223,18
132.000,00	66.111,06	136.832,31
49.500,00	42.669,07	88.343,27
35.200,00	16.347,01	33.850,06
0,00	254.996,94	524.725,23
21.116.700,00	4.829.240,65	9.986.950,79

En résumé, les simulations montrent que le budget actuel consacré aux traitements pour les cultes et la laïcité organisée devrait être augmenté de moitié d'ici 2014. Toutefois, il convient de noter que le budget actuel doit également respecter les mouvements d'indexation. Le tableau ci-dessous présente dans la deuxième colonne l'évolution attendue du budget actuel projetée dans cette perspective. La troisième colonne présente l'évolution du budget selon ledit modèle de nivellement calculée en fonction de l'index actuel. Le lecteur trouvera les simulations sur la base de ce modèle à l'annexe 3 du présent chapitre. Cette annexe permet d'apprécier dans quelle proportion augmentera le budget à plus long terme en raison de l'augmentation des traitements et des augmentations intermédiaires suggérées pour les ministres des cultes, et ce, indépendamment de l'augmentation causée par l'indexation de la masse salariale. La dernière colonne présente l'évolution sur la base des effets combinés de la modification de la carrière et de l'indexation.

L'évolution des dépenses

Année	Budget cadre actuel*	Budget modèle de nivellement sans cumul (index actuel)**	Budget modèle de nivellement sans cumul (index futur)***
2006	98.239.000	112.301.928	112.301.928
2008	100.206.928	118.330.294	120.573.364
2010	102.216.637	121.638.246	126.302.704
2012	106.339.710	126.259.887	136.158.220
2014	108.465.073	131.012.230	144.004.728

* évolution du budget actuel sur la base d'une indexation de 2% tous les 18 mois ;

** évolution du budget selon le modèle de nivellement sans cumul (pas d'équivalence préalable avec les délégués de la CCL) à l'index actuel (IA) ;

*** évolution du budget selon le modèle de nivellement sans cumul (pas d'équivalence préalable avec les délégués du CCL), sur la base d'une indexation de 2% tous les 18 mois (index futur, IF).

8.3.1.4. *Les répercussions budgétaires des modèles sur les dépenses actuellement affectées aux pensions*

L'augmentation des traitements a également des répercussions sur les dépenses actuellement affectées aux pensions comme à celles qui le seront plus tard.

En ce qui concerne les dépenses pour les pensions futures, l'effet est difficilement mesurable car, outre le traitement, un grand nombre d'autres éléments changent dans le calcul (tantième, durée des services, bonification pour diplôme, ...). Si les recommandations de la Commission sont suivies en ce qui concerne l'alignement des dispositions en matière de pension, l'augmentation des budgets pour les pensions des ministres et des délégués sera vraisemblablement nulle ou légère dans les premières années. L'effet du tantième proposé est en effet plus important que celui de l'augmentation des traitements, au point que des garanties devront probablement être inscrites pour ne pas 'tronquer' les attentes des futurs bénéficiaires d'une pension. La Commission observe également que les recettes en matière de pension augmenteront en raison de l'introduction d'une retenue de 7,5 % pour le "Fonds des pensions de survie".

Concernant les effets sur les pensions actuelles, une estimation brute montre qu'une péréquation complète dans le modèle avec maintien du cumul (structure actuelle) aurait pour effet d'augmenter la masse actuelle des pensions de 42.907.767 euros, laquelle atteindrait dès lors 74.421.289 euros. L'article 12, § 3, de la loi du 9 juillet 1969 offre toutefois la possibilité de payer la péréquation par tranches annuelles correspondant à une majoration de traitement de 5%. Dans la simulation de la Commission, le traitement de référence de la péréquation est passé du traitement de début de l'échelle de rédacteur (traitement actuel des ministres des cultes) au traitement maximum de conseiller adjoint, ce qui correspond à une augmentation de 237,5 %, laquelle serait payée intégralement en 28 tranches annuelles. L'augmentation de 42.907.767 euros pourrait donc s'étaler sur 28 étapes de 5%. L'augmentation budgétaire s'élèverait donc à 1.610.407 euros la première année, passerait à 17.323.765 euros la onzième année par exemple et atteindrait le montant total de la péréquation la vingt-huitième année.

La Commission estime toutefois que ce résultat doit être relativisé et qu'il ne constitue qu'une approche des implications budgétaires du modèle de nivellement avec maintien du cumul. Il a déjà été indiqué plus haut que ce modèle entraînerait à court terme un dérapage budgétaire en matière de traitements. Cela s'avère également être le cas pour les pensions. Dans le cadre du calcul des répercussions sur les pensions actuelles, les fonctions cumulées donnent en effet lieu à une pension principale et à une pension complémentaire qui, si le cumul n'était pas supprimé, devraient toutes les deux faire l'objet d'une péréquation.

Ensuite, il convient de contester le principe selon lequel un traitement initial qui constitue actuellement la base du calcul de la pension, étant donné que les ministres des cultes ne peuvent accumuler aucune ancienneté, peut être remplacé par le traitement final dans la nouvelle échelle. De toute évidence, des mesures transitoires doivent être prévues pour éviter des déséquilibres entre les pensions actuelles et les nouvelles pensions et pour que le système de péréquation demeure applicable. La Commission a déjà précisé plus haut que le législateur peut s'inspirer à cet effet de la réglementation élaborée dans le cadre de la réforme du statut des mandataires locaux, de la réglementation relative à l'unification des services de police et de l'adaptation apportée à la loi à la suite de l'alignement des traitements d'instituteur gardien et d'instituteur primaire sur celui de régent.

Enfin se pose la question de savoir si le calcul du coût de la péréquation selon le système en vigueur a encore une utilité. Le Conseil des Ministres du 14 juillet 2006 a, en effet, approuvé un avant-projet de loi modifiant la réglementation de la péréquation. Cet avant-projet pourrait déboucher, dès 2006 encore, sur une loi qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Le nouveau concept de péréquation implique que les pensions seront à l'avenir adaptées sur la base de l'augmentation salariale en fin de carrière, cette péréquation étant calculée en moyenne par grand secteur de négociations au cours d'une période de référence de deux ans. Dès lors, l'évolution du montant maximum de l'échelle de traitement individuelle ne serait plus normative pour la péréquation. Les ministres des cultes se retrouveraient dans la corbeille du secteur de l'autorité fédérale. De ce fait, une augmentation des traitements des ministres des cultes entre 2007 et 2009 n'aurait seulement un effet minime qu'au 1^{er} janvier 2009 sur l'ensemble des pensions de l'autorité fédérale et non plus un effet important sur les seules pensions des ministres des cultes admis à la retraite.

8.3.1.5. *Observations finales concernant les simulations de nivellement*

En ce qui concerne les simulations de nivellement, la Commission formule encore les observations suivantes :

- (1) bien que dans les simulations, les traitements des fonctions supérieures soient également adaptés aux modèles de carrière actuels, les problèmes de rémunération insuffisante se posent en réalité de manière cruciale pour les membres du clergé inférieur.
- (2) dans la mesure où le cadre des ministres des cultes et des délégués laïques est un cadre *sui generis*, rien ne s'oppose à ce que la norme élevée de comparabilité avec les traitements des délégués laïques

soit établie *pour tous* à un niveau quelque peu inférieur à celui dont bénéficient actuellement les délégués laïques.

- (3) dans un modèle avec suppression du cumul, l'équivalence des traitements des ministres des cultes avec ceux des délégués laïques peut éventuellement être réalisée à moyen terme étape par étape.
- (4) l'hypothèse d'un cadre constant pour l'islam à plus long terme n'est pas réaliste.
- (5) l'augmentation linéaire de l'ancienneté totale est une hypothèse irréaliste.
- (6) l'accélération des indexations a des répercussions sensibles sur les budgets globaux nécessaires.
- (7) il convient de tenir compte des montants récupérés par l'autorité fédérale au regard des dépenses effectuées, en particulier pour le Fonds des pensions de survie.

8.3.2. La restructuration du cadre

La Commission constate que plusieurs éléments révèlent la nécessité de revoir la structure du cadre pour les cultes et la laïcité organisée:

- il ressort des entretiens de la Commission avec des représentants des cultes plus particulièrement qu'il serait nécessaire de disposer d'un cadre comprenant davantage de fonctions différentes (voir annexe 2 à ce chapitre: aperçu des questions). La Commission observe que l'éventuelle reconnaissance de nouvelles fonctions nécessite une modification de la loi actuelle et, dès lors, engendre l'intégration de ministres des cultes sous des dénominations de fonction inadéquates (cf., dans une mesure importante, les assistants paroissiaux en tant que vicaires).
- au sein du cadre existant (avec les dispositions correspondantes en matière de traitements), le nivellement des statuts des traitements des ministres des cultes et des délégués laïques pose un problème quant à la maîtrise budgétaire du système.
- le cadre des délégués laïques de terrain est considéré comme lourd.
- le cadre actuel ne permet aucune différenciation de la rémunération pour une même fonction sur la base de différents niveaux de formation.

En ce qui concerne le cadre, la Commission propose dès lors de procéder de façon générale comme suit :

- (1) l'établissement, par les autorités publiques, d'un cadre *sui generis* (sans référence aux traitements des fonctionnaires) avec trois catégories principales (alfa, bêta, gamma) et des sous-catégories (alfa

- 1,2,3, par ex.) qui correspondent à des niveaux de responsabilité et de formation et qui seraient assorties de seuils de rémunération maximums pour les ministres des cultes et les délégués laïques.
- (2) l'établissement distinct, par l'autorité, des traitements maximums pour les fonctions supérieures.
 - (3) l'établissement, par l'autorité, de possibilités de carrières dans chaque catégorie avec, pour chaque conception philosophique, des augmentations barémiques.
 - (4) l'établissement, par les représentants des cultes / de la laïcité organisée, d'une nomenclature de « ministres des cultes » / « délégués laïques », en distinguant deux sous-cadres : un sous-cadre « fonctions de terrain » et un sous-cadre « fonctions d'encadrement ».
 - (5) l'établissement, par les autorités publiques, des conditions auxquelles un « ministre d'un culte » / « délégué laïque » peut bénéficier du salaire maximum fixé pour une catégorie principale ou pour une sous-catégorie.
 - (6) la détermination du lien entre les différentes catégories du cadre et les fonctions souhaitées par les organes représentatifs des cultes et de la laïcité organisée sur la base de descriptions de profils, lesquelles doivent être élaborées par ceux-ci et approuvées par l'autorité civile.

La Commission n'a pas jugé bon de donner un contenu concret à l'idée fondamentale d'un cadre organique *sui generis*. Concernant la maîtrise budgétaire d'un tel cadre, elle indique que celui-ci peut être établi de manière telle que, sur le plan des traitements de début et des augmentations intermédiaires, les coûts globaux soient inférieurs ou égaux à ceux du modèle de nivellement avec suppression du cumul.

8.3.3. Le financement par enveloppes

Le système d'un financement par enveloppes que la Commission envisage repose sur les éléments suivants :

- (1) l'engagement de la totalité du budget des traitements (sans les pensions) des ministres des cultes et des délégués laïques.
- (2) la fixation de critères objectifs pour une répartition des moyens disponibles entre les institutions concernées²⁰¹.
- (3) l'octroi d'un certain nombre d'unités de base (UB) à chaque conception philosophique ou religieuse reconnue.

²⁰¹ Deux systèmes sont envisageables : l'un maintenant l'administration au SPF Justice, l'autre transférant l'administration aux organes représentatifs eux-mêmes.

- (4) l'intégration d'une garantie de calcul qui n'autorisera que des variations annuelles limitées du budget (par exemple, 2 ou 3 % maximum).
- (5) la fixation du cadre par l'autorité, y compris les modalités pour le compléter, comme mentionné ci-avant au point 8.2.2.
- (6) l'établissement, par l'autorité, de la valeur de chaque sous-catégorie en termes d'UB (par exemple, niveau bêta 2 = 1,7 UB ; niveau alfa 3 = 3,5 UB).
- (7) la fixation de normes de programmation pour compléter le cadre (p.ex. maximum 40% en classe alfa, 45% en classe bêta, le reste en classe gamma).
- (8) la fixation annuelle, par les organes représentatifs des cultes et de la laïcité organisée, d'un cadre du personnel sur la base des UB octroyées. Dans l'optique du financement par enveloppes, ceux-ci seraient tenus de garantir à l'autorité la transparence nécessaire quant à l'affectation des moyens aux traitements des ministres des cultes / des délégués laïques (procédure de justification).

Cette façon de procéder ne serait pas contraire à l'obligation constitutionnelle de respecter l'autonomie des cultes et de la laïcité organisée. Elle laisse, en effet, aux organes représentatifs des cultes et de la laïcité une grande liberté en ce qui concerne les qualifications données aux ministres des cultes ou aux délégués laïques et permet d'intégrer, pour les mêmes fonctions, des membres du personnel mieux qualifiés dans des échelles supérieures. L'instauration de nouvelles fonctions pourrait s'effectuer sur la base de profils négociés avec le SPF Justice. Le système laisserait également à chaque organe représentatif la liberté de décider de son mode d'organisation étant donné que le système de financement du traitement du ministre de culte/délégué laïque ne repose pas sur des critères territoriaux (comme la paroisse vis-à-vis de la commune, l'évêché vis-à-vis de la province). Pour l'autorité, l'avantage de ce système est d'offrir des garanties de qualité grâce aux descriptions de profil et aux normes de programmation.

Un système de financement par enveloppes permet en outre de transférer la charge administrative du SPF Justice vers les organes représentatifs des cultes et de la laïcité organisée eux-mêmes. Dans la mesure où ce transfert se réalise, il sera également d'autant plus concevable que le financement du secrétariat des organes représentatifs des cultes et de la laïcité organisée devienne un élément inévitable du financement des traitements des ministres des cultes et des délégués laïques.

L'absence de données pouvant servir de base à une clé de répartition fiable (voir point 7.4 ci-dessus) constitue un problème crucial si l'on veut opter pour un financement par enveloppes. La Commission estime que ce problème peut être résolu (voir recommandations séparées concernant la collecte de données pour établir une répartition équitable des moyens budgétaires). Durant une période de transition, la répartition

actuelle pourrait être temporairement gelée et les parts relatives pourraient être déterminées sur la base des parts effectives de 2006, avec d'éventuelles corrections pour des modifications prévisibles. La transition de la situation effective, qui aura été gelée de la sorte, à une situation obtenue sur la base d'une clé de répartition objective devra s'effectuer graduellement, en plusieurs années.

8.3.4. L'adoption de deux lois relatives au financement des ministres des cultes et des délégués du Conseil central Laïque (ou des Communautés philosophiques non-confessionnelles)

Dans le souci de préciser des usages incertains de procéder et des règles vagues, parfois même contradictoires, et en vue d'uniformiser autant que possible la législation afin de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination, la Commission préconise que deux lois soient adoptées, l'une relative aux ministres des cultes et l'autre relative soit au Conseil central laïque, soit aux conceptions non-confessionnelles en général.

Cette loi constituerait une innovation en ce qui concerne le financement des traitements et des pensions des ministres des cultes. Par contre, en ce qui concerne la reconnaissance et le financement des communautés philosophiques non-confessionnelles, une démarche législative a été effectuée récemment, sous la forme de la loi du 21 juin 2002. Cependant, cette loi semble elle aussi devoir faire l'objet d'un certain nombre d'adaptations, si l'on veut tenir compte des observations fondamentales formulées par la Commission.

Etant donné que le financement des ministres des cultes ainsi que des délégués des « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » repose sur un seul et même article constitutionnel (l'article 181 de la Constitution), la Commission estime que le principe d'égalité doit s'appliquer non seulement entre les ministres des différents cultes reconnus, mais également entre les ministres des cultes et les délégués laïques. Elle considère par conséquent qu'une seule loi peut en principe suffire. Dans la mesure cependant où elle estime improbable que le travail législatif récent effectué pour la laïcité organisée soit revu en profondeur, elle propose que deux lois distinctes soient adoptées. Elle estime néanmoins que ces deux lois doivent être mises à l'épreuve du principe d'égalité non seulement en ce qui concerne les statuts des ministres des cultes et des délégués laïques, mais également en ce qui concerne le financement (éventuel) des organes représentatifs.

La Constitution ouvre la possibilité que d'autres organisations que le Conseil central laïque puissent être reconnues, organisations qui offriraient une assistance morale selon une conception philosophique non

confessionnelle. Si de telles organisations²⁰² devaient être reconnues, une loi pour les cultes et une loi pour la laïcité organisée s'avèreraient insuffisantes.

8.3.4.1. La loi relative à la reconnaissance et au financement des ministres du culte

La Commission propose que cette loi aborde les aspects suivants.

Titre Ier. Dispositions générales

Ce titre reprendrait les dispositions constitutionnelles sur la base desquelles la loi est approuvée.

Titre II. Des cultes reconnus

La Commission estime qu'il serait plus raisonnable de mentionner uniquement les cultes reconnus, sans préciser les conditions générales liées à la reconnaissance. Cela permettrait d'éviter le risque d'un engagement sans véritables conséquences de la part du législateur, tel que cela a été mis en exergue plus haut²⁰³ et, au besoin, de compléter la liste des cultes reconnus en cas d'approbation de nouvelles demandes de reconnaissance.

Titre III. Des organes représentatifs des cultes

Il conviendrait tout d'abord de définir le rôle des organes représentatifs en tant qu'interlocuteurs à l'égard de l'autorité fédérale (chapitre Ier), puis suivrait l'énumération des organes représentatifs de chacun des cultes reconnus au titre II (chapitre II). On pourrait peut-être s'accorder sur les règles de base pour la procédure de désignation de ces organes représentatifs dans le futur (chapitre III). A titre de mesure transitoire, il ne semble pas souhaitable, ni nécessaire, de modifier les organes qui représentent actuellement les différents cultes reconnus, à condition que ces organes soient mentionnés dans la nouvelle loi et que cette loi fixe les modalités de désignation pour un éventuel nouveau à reconnaître culte, ainsi que les règles qui devraient être envisagées en cas de changement. En outre, il convient d'indiquer que l'Etat ne peut pas imposer d'organe représentatif à un culte déterminé. Selon l'article 21 de la Constitution, ce choix relève de l'autonomie institutionnelle reconnue aux cultes et à la laïcité organisée. L'Etat peut cependant imposer aux uns et aux

²⁰² La Commission rappelle que la Communauté bouddhiste de Belgique fait examiner sa reconnaissance à ce titre.

²⁰³ *Supra*, 3.1.

autres que tous disposent d'un organe représentatif afin de remplir les missions qui sont confiées aux organes représentatifs au chapitre Ier.

Titre IV. Du financement du traitement des ministres des cultes

Ensuite viendrait le titre relatif au financement des traitements des ministres des cultes. Ce titre pourrait contenir trois chapitres .

Chapitre Ier. Des conditions du financement des ministres des cultes

Dans ce chapitre, la loi pourrait déterminer de manière relativement générale à quelles conditions l'Etat fédéral prend en charge le financement d'un ministre du culte.

Il conviendrait par exemple de préciser que les hommes et les femmes sont financés selon les mêmes barèmes lorsqu'ils remplissent une mission équivalente.

On pourrait en outre poser comme condition que les règles de base de la législation sociale doivent être appliquées aux ministres des cultes dont le salaire est payé par l'Etat (congé de maternité, délais de préavis,...).

En fonction du modèle de financement, il convient d'indiquer une technique pour relier les fonctions rémunérées par l'Etat aux compétences requises des ministres des cultes. A cet égard, on pourrait retenir comme principe que chaque organe représentatif du culte détermine les formations et les modes de formation qu'il estime nécessaires à cet effet. Rien n'empêche néanmoins le législateur de préciser qu'un organe représentatif puisse demander à l'Etat d'organiser une formation pour ses futurs ministres des cultes, ce conformément à des modalités à déterminer en concertation avec cet organe représentatif. La Commission renvoie à la préoccupation dont l'organe représentatif du culte islamique a fait état à ce sujet. Elle tient en outre à souligner que l'organisation d'une formation, qui est ainsi associée au financement des ministres des cultes, constitue également une compétence fédérale, tout comme la formation professionnelle des magistrats par exemple.

Chapitre II . Des règles de financement

Ce chapitre doit fixer les règles de financement en fonction des règles déterminant le cadre organique des cultes.

Chapitre III. Du contrôle du financement

La Commission estime que dans la mesure où la gestion des moyens serait transférée aux organes représentatifs des cultes par le biais d'un financement par enveloppes, il conviendrait de fixer quelques règles de base concernant en particulier les modalités d'un contrôle préventif sur la manière dont les différents organes représentatifs des cultes gèrent leur enveloppe. On pourrait ainsi envisager qu'une sorte de "commissaire du Gouvernement" participe en qualité d'observateur à la gestion de ces enveloppes (par exemple au stade de la répartition des différents postes prévus). A cet égard, la Commission pense au système qui existe dans les différentes universités, bien qu'en l'occurrence, la participation du « commissaire » serait plus limitée. Elle devrait être conçue plutôt comme une forme d'assistance technique pour éviter des corrections a posteriori, ce qui est toujours plus délicat. La création d'un service d'inspection est une autre possibilité.

Titre V. Du financement des pensions des ministres des cultes

Après un titre consacré au financement des traitements, un titre V devrait régler les conditions et modalités de paiement des pensions des ministres des cultes. En effet, les pensions sont également à charge de l'Etat.

Chapitre Ier. Des conditions de financement des pensions

La Commission recommande que la loi établisse des principes fondamentaux en matière de pensions qui soient communs à tous les ministres des cultes, de manière à répondre à l'objectif de transparence.

Tout d'abord, des règles communes devraient être définies pour le calcul des pensions (éléments du traitement à prendre en compte, ancienneté,...).

Ensuite, il conviendrait de penser à la question des pensions des veuves (et veufs) des ministres des cultes.

Chapitre II. Des modalités de paiement des pensions

A cet égard également, la loi doit prévoir quelques règles générales pour le paiement des pensions des ministres des cultes, voire même renvoyer à la législation applicable aux fonctionnaires.

8.3.4.2. La loi relative à la reconnaissance et au financement des délégués du Conseil central laïque ou des communautés philosophiques non-confessionnelles

A l'instar de la loi pour les ministres des cultes, il conviendrait d'adopter une loi pour les délégués des communautés philosophiques non-confessionnelles (sans doute en adaptant différents éléments de la loi du 21 juin 2002). En matière de traitements et de pensions, cette loi devrait se rapprocher au maximum de la loi consacrée aux ministres des cultes, ce pour toutes les raisons exposées ci-dessus dans les principes définis par la Commission.

Annexe 1 Fondements et conventions des modèles

Modèle 1 : situation actuelle (exercice budgétaire 2006)

Généralités :

- (en matière de dépenses) le modèle n'est pas basé sur des données de dépenses individuelles réellement consenties, mais sur les dépenses attendues par le SPF Justice, qui représenteraient un montant total d'environ 93 millions d'euros, pour 4000 emplois ETP environ.

Nombre d'ayants droit :

- Le crédit budgétaire s'élève à un peu plus de 98 millions d'euros. La différence entre le crédit et les dépenses attendues est en grande partie due au fait que le cadre pour l'islam n'est pas complété. Sont pourvus : 248 emplois. Dans le modèle de la situation actuelle, seuls les membres rémunérés de l'Exécutif ont été pris en compte (dans le modèle des prévisions, le nombre d'emplois a été maintenu à 248).
- Les ministres du culte catholique ont été convertis en ETP, y compris les emplois cumulés (par exemple, 3 chanoines TP qui travaillent en plus à mi-temps en tant que curés ont été comptabilisés comme 3 chanoines ETP et 1,5 curés ETP).
- Toutes les fonctions du culte catholique qui font partie du clergé inférieur ont été groupées sous la dénomination "desservant", car elles bénéficient toutes de la même rémunération. Il a été procédé de la même manière pour tous les autres cultes lorsque les rémunérations étaient identiques. Les assistants paroissiaux – 251 ETP – ont été repris dans une catégorie distincte du culte catholique, ce malgré qu'ils bénéficient eux aussi d'un traitement de "desservant".

Ancienneté :

fixée à zéro pour les ministres des cultes et à la valeur moyenne pour chaque délégué laïque.

Indemnités :

- Traitement : barèmes actuels

- Allocation de foyer ou de résidence : application de l'AR du 26 septembre 1997 (il n'a pas été tenu compte des dispositions pour les traitements situés entre 16 099,84 et 18 329,27 euros, vu le nombre réduit de personnes concernées)
- Pécule de vacances : application de l'AR du 30 janvier 1979
- Prime de fin d'année : application de l'AR du 23 octobre 1979

Ces indemnités ont été indexées sur la base de l'indice actuel de 1,3728 (donnée maintenue à niveau constant dans les prévisions).

Charges sociales

- Charges sociales patronales : 3,85% (assurance maladie) du traitement et d'une fraction de 25,31 euros de la prime de fin d'année

Cotisations personnelles :

- o Fond des pensions de survie : 7,5% (pas applicable aux ministres du culte catholique, sauf aux assistants paroissiaux)
- o Assurance maladie et invalidité : 3,55% du traitement et d'une fraction de 25,31 euros de la prime de fin d'année
- o Prélèvement de 13,07% sur le pécule de vacances

Précompte professionnel :

Le modèle utilise le précompte de mai 2006 x 12, augmenté de 10% compte tenu du pécule de vacances et de la prime de fin d'année (remarque : les montants ne sont qu'approximatifs en raison des nombreux facteurs qui déterminent le montant du précompte professionnel).

Divers :

- il n'a pas été tenu compte des régularisations des cotisations sociales ni des indemnités de licenciement pour des licenciements de délégués laïques.

Modèle 2 : Nivellement avec maintien du cumul :

Hypothèses : (1) passage des ministres des cultes catholique, protestant-évangélique, anglican et du culte israélite au niveau 1; (2) application des cotisations au Fonds des pensions de survie pour les ministres du culte catholique.

Remarques :

- Dans la mesure où les conditions de nomination des imams ne sont pas encore connues, leur statut pécuniaire actuel n'a pas été modifié, sauf en ce qui concerne l'application des augmentations intercalaires.
- Dans la mesure où les délégués laïques disposent déjà de barèmes adaptés à leur fonction, leur statut actuel n'a pas été revu.

Barèmes proposés :

Culte anglican

Chapelain des églises d'Anvers et d'Ixelles : augmentation de 50% et attribution des augmentations intercalaires de l'échelle 10A

Chapelain des autres églises : idem

Culte catholique

Archevêque et évêque : aucun changement au niveau du barème, mais instauration de 11 biennales, respectivement des échelles 17A et 16B

Vicaire général : attribution de l'échelle 13A

Chanoine et secrétaire : augmentation des barèmes actuels de 50% et attribution de 11 biennales de 924,21 euros.

Clergé inférieur : passage du traitement initial de l'actuelle actuelle 20A vers le traitement initial de l'échelle 10A (augmentation de 53%).

Culte israélite

Grand Rabbin de Belgique : attribution de l'échelle 13F

Grand Rabbin : attribution de l'échelle 13A

Rabbin : augmentation de l'échelle actuelle de 50%

Ministre officiant : passage de l'échelle 20A à l'échelle 10A.

Culte orthodoxe

Métropolitain-Archevêque : attribution de l'échelle 13F

Archevêque : attribution de l'échelle 13A

Evêque : attribution de l'échelle 10C

Vicaire général: augmentation de 50% et attribution des augmentations intercalaires de l'échelle 10A

Secrétaire : augmentation de 50% et attribution de 11 biennales de 949,21 euros.

Clergé inférieur : passage de l'échelle 20A à l'échelle 10A.

Culte protestant :

Pasteur-président du Synode : maintien du barème, mais attribution de 11 biennales de 1337,73 euros.

Premier pasteur : attribution de l'échelle 10C

Pasteur, second pasteur et secrétaire à la présidence du Synode : augmentation de 50 %

Pasteur auxiliaire : passage de l'échelle 20A à l'échelle 10A.

Modèle 3 : Nivellement avec maintien du cumul après 5 ans :

Hypothèse : Modèle 2 après 5 ans

Remarque : ce modèle ne tient pas compte de l'indexation future.

Modèle 4 : Nivellement avec suppression du cumul :

Hypothèses : (1) il n'est plus tenu compte des fonctions cumulées; (2) les assistants paroissiaux sont maintenus à l'échelle 20A (niveau C); (3) il est tenu compte de 100 imams de rang 1, de 60 imams de rang 2 et de 85 imams de rang 3 (dans leurs échelles actuelles).

Modèle 5 : Nivellement avec suppression du cumul et équivalence préalable de l'ancienneté de départ pour les ministres des cultes et les délégués laïques :

Hypothèse : (1) idem que modèle 4; (2) attribution d'une ancienneté de 4 ans à tous les ministres des cultes (motif : ils doivent être traités sur un pied d'égalité par rapport aux délégués laïques qui, en 2007, compteront déjà 4 années d'ancienneté et qui ont donc aussi bénéficié d'augmentations intercalaires).

Annexe 2 Aperçu des questions des cultes reconnus et de la laïcité organisée en ce qui concerne les fonctions du cadre

Remarque : là où aucune question supplémentaire n'a été posée, la situation a été reprise telle quelle.

catholiques	protestants	anglicans	orthodoxes	israelites	Islam	laïcité
			<i>Fonctions de terrain</i>			
Curé	Pasteur universitaire	Ministre du culte	Ministre du culte - vicaire	Rabbin	Imam 1 ^{er} en rang = Imam Khatib (1er responsable de la mosquée) et Prédicatrice (instruction coranique et visite des malades)	Conseiller moral 1ère classe
Desservant	Pasteur Enseignement supérieur non universitaire	Ministre du culte particulier		Ministre officiant	Imam 2ème en rang = Imam Ratib (direction spirituelle de la mosquée)	Conseiller moral
Vicaire	Pasteur formation cléricale				Imam 3 ^{ème} en rang = Imam Moadin (assistant imam) et	Conseiller moral assistant principal
Chapelain					Imam 4 ^{ème} en rang = Imam Mohafid (psalmodiste et lecteur)	Conseiller moral adjoint 1ère classe
Assistant paroissial					Al Mujawwid (psalmodie / lecture)	Conseiller moral adjoint
		(ministre du culte = pastor, vicar, priest-in-charge, chaplain, associate chaplain, deacon-in-charge, lay pastor, incumbent, rector, parish priest, incumbent	Diacre			
		ministre du culte particulier = assistant pastor assistant curate, assistant chaplain, deacon, port chaplain, army				

chaplain,
hospital
chaplain,
prison chaplain,
lector, lay
pastor
licensed lay
worker, lay
assistant,
pastoral
assistant,
teacher of
religious
education)

Fonctions d'encadrement

Archevêque	Co-président du CACPE	Evêque	Métropolitaine- Archevêque	Grand Rabbin de Belgique	Grand Imam de Belgique (Mufti)	Secrétaire général
Evêque		Vicaire général	Archevêque	Grand rabbin	Secrétaire du culte (adjoint) et 3 Mufti adjoints	Secrétaire général adjoint Conseiller moral chef de service
Vicaire général		Vicaire archevêque	Vicaire général			
Chanoine	Secrétaire chef de service	Chanoine résident				
Secrétaire d'évêché	Secrétaire administratif (et autres présidents de dénominations et/ou districts) Comptable Archiviste	Secrétaire		Secrétaire		

Annexe 3 Evolution des dépenses budgétaires à l'index actuel

Situation après 2 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	83.820.528,28	3.721.286,09	2.983.107,21
Laïc.	250	8.288.515,63	336.378,67	284.962,89
Protest.	113	3.977.000,42	154.579,66	134.568,01
Orth.	46	1.428.311,84	60.829,15	50.013,80
Isra.	29	922.594,45	38.592,32	32.083,86
Angl.	11	356.672,70	14.712,42	12.337,82
Islam.	248	5.750.227,55	306.495,86	220.883,69
Total	3.551	104.543.850,88	4.632.874,18	3.717.957,27

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.229.871,38	94.238.776,46
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	318.343,16	9.431.302,80
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	153.224,63	4.813.763,61
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	55.034,83	1.691.713,62
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	35.548,15	1.223.228,13
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	13.742,62	432.277,56
Islam.	0,00	0,00	0,00	221.625,42	6.499.232,52
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.027.390,17	118.330.294,70

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.177.531,07	6.548.866,40
2.310.000,00	312.273,49	644.902,84
440.000,00	149.895,13	309.868,51
132.000,00	54.134,59	111.685,57
49.500,00	34.927,75	72.089,01
35.200,00	13.491,25	27.853,88
0,00	220.468,22	452.227,13
21.116.700,00	3.962.721,50	8.167.493,34

Situation après 4 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	86.326.169,12	3.748.848,14	3.045.748,23
Laïc.	250	8.591.460,74	339.711,07	292.536,52
Protest.	113	4.074.856,82	155.656,08	137.014,42
Orth.	46	1.470.706,67	61.295,49	51.073,67
Isra.	29	950.595,07	38.900,33	32.783,88
Angl.	11	366.006,20	14.815,09	12.571,16
Islam.	248	5.842.652,33	307.512,54	223.194,31
Total	3.551	107.622.446,94	4.666.738,74	3.794.922,17

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.326.338,55	96.931.087,53
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	330.006,54	9.756.817,32
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	156.992,10	4.918.910,31
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	56.667,03	1.737.266,86
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	36.626,17	1.253.314,79
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	14.101,96	442.306,40
Islam.	0,00	0,00	0,00	225.183,77	6.598.542,94
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.145.916,12	121.638.246,16

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.268.016,53	6.738.856,61
2.310.000,00	323.213,65	667.873,66
440.000,00	153.428,99	317.288,47
132.000,00	55.665,58	114.900,16
49.500,00	35.938,93	74.212,15
35.200,00	13.828,30	28.561,60
0,00	223.805,93	459.235,24
21.116.700,00	4.073.897,92	8.400.927,89

Situation après 6 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	89.951.008,27	3.788.721,37	3.136.369,21
Laïc.	250	8.886.530,64	342.956,84	299.913,27
Protest.	113	4.228.805,59	157.349,52	140.863,14
Orth.	46	1.532.375,41	61.973,85	52.615,39
Isra.	29	990.187,36	39.335,84	33.773,68
Angl.	11	380.340,03	14.972,76	12.929,50
Islam.	248	5.954.401,71	308.741,78	225.988,04
Total	3.551	111.923.649,01	4.714.051,96	3.902.452,23

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.465.894,86	100.825.977,20
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	341.366,73	10.073.869,93
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	162.919,13	5.084.328,26
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	59.041,28	1.803.529,92
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	38.150,47	1.295.856,70
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	14.653,81	457.708,10
Islam.	0,00	0,00	0,00	229.486,13	6.718.617,65
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.311.512,40	126.259.887,79

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.402.936,27	7.022.196,68
2.310.000,00	333.869,42	690.247,33
440.000,00	158.988,50	328.961,63
132.000,00	57.892,60	119.576,19
49.500,00	37.368,71	77.214,24
35.200,00	14.345,94	29.648,46
0,00	227.859,04	467.745,70
21.116.700,00	4.233.260,49	8.735.590,24

Situation après 8 ans :

Culte	ETP	Rémun. tot. Indexée	Pécule de vacances	Allocation de fin d'année
Cath.	2854	93.689.002,64	3.829.839,31	3.229.819,07
Laïc.	250	9.179.869,23	346.183,56	307.246,73
Protest.	113	4.382.754,36	159.042,96	144.711,86
Orth.	46	1.594.044,15	62.652,21	54.157,10
Isra.	29	1.029.779,64	39.771,36	34.763,49
Angl.	11	394.673,86	15.130,43	13.287,85
Islam.	248	6.076.180,58	310.081,35	229.032,51
Total	3.551	116.346.304,48	4.762.701,17	4.013.018,61

<i>Suite du tableau</i>	Allocations familiales	Allocations de naissance	Indemnités pour frais funéraires	Charges sociales patronales (A.M.I.)	Coût budgétaire total
Cath.	453.600,00	3.091,19	27.292,31	3.609.807,64	104.842.452,16
Laïc.	190.810,32	12.292,13	0,00	352.860,03	10.389.262,00
Protest.	393.636,00	754,89	0,00	168.846,15	5.249.746,22
Orth.	97.524,00	0,00	0,00	61.415,52	1.869.792,99
Isra.	192.636,00	1.773,35	0,00	39.674,77	1.338.398,62
Angl.	34.812,00	0,00	0,00	15.205,66	473.109,81
Islam.	0,00	0,00	0,00	234.174,61	6.849.469,06
Total	1.363.018,32	17.911,56	27.292,31	4.481.984,40	131.012.230,85

Montants récupérés par l'autorité au regard de ces dépenses :

Préc. Prof	A.M.I.	FPS
18.150.000,00	3.537.925,34	7.305.630,11
2.310.000,00	344.646,87	712.878,87
440.000,00	164.548,00	340.634,80
132.000,00	60.119,63	124.252,23
49.500,00	38.798,50	80.216,33
35.200,00	14.863,57	30.735,32
0,00	232.256,81	476.979,58
21.116.700,00	4.393.158,71	9.071.327,23

Annexes

ANNEXE 1

La Commission

1. LES COPRESIDENTS ET LES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les coprésidents

- Madame Marie-Françoise RIGAUX, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis, référendaire à la Cour d'arbitrage
- Monsieur Freddy MORTIER, doyen de la Faculté de philosophie et lettres de l'Université de Gand

Les membres

- Monsieur Jonny DRIJKONINGEN, premier référendaire au Conseil d'Etat
- Monsieur Jean-François HUSSON, secrétaire général du Centre Interuniversitaire de Formation permanente, coordinateur de l'ORACLE
- Madame Kaat LEUS, professeur à la Vrije Universiteit Brussel
- Monsieur Noël SMETS, premier auditeur à la Cour des comptes

2. LES EXPERTS CONSULTÉS

- Monsieur Philippe BEAUTRIX, attaché service PMO, services du président SPF Justice
- Monsieur Henri JAMAR, attaché des Finances, service public fédéral Budget et Contrôle de la Gestion
- Monsieur Johan JANSSENS, directeur Communication et Gestion des Connaissances, service des Pensions du Secteur Public
- Monsieur Eric GHYSSELINCKX, conseiller f.f. SPF Justice, Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité
- Monsieur Carlos OTTE, premier auditeur à la Cour des comptes
- Madame Sandra THYS, attaché des Finances au SdPSP

3. LES REPRESENTANTS DES CULTES RECONNUS ET LES COPRESIDENTS DU CONSEIL CENTRAL LAÏQUE QUI ONT ETE ENTENDUS PAR LA COMMISSION

Les représentants du culte protestant-évangélique

- Monsieur Guy LIAGRE, coprésident du Conseil Administratif du Culte Protestant-Evangélique (CACPE), président de l'Eglise Protestante Unie de Belgique
- Monsieur John VAN DER DUSSEN, coprésident du Conseil Administratif du Culte Protestant-Evangélique (CACPE), président du Synode fédéral des Eglises Protestantes et Evangéliques de Belgique

Les représentants du culte israélite

- Monsieur Julien KLENER, président du Consistoire Central Israélite de Belgique
- Monsieur Albert GUIGUI, grand rabbin de Bruxelles

Les représentants du culte orthodoxe

- Monseigneur PANTELEIMON, métropolitaine-Archevêque du Patriarcat Oecuménique de Constantinople
- Monseigneur ATHENAGORAS, évêque auxiliaire de l'Archevêché Orthodoxe de Belgique
- Monsieur TRIANTAFYLLOU, vicaire général

Les représentants du culte anglican

- Monseigneur Dirk VAN LEEUWEN, président du Comité central du culte anglican en Belgique, Vicaire général, ministre du culte à Anvers
- Madame Th. Ann TURNER-SMITH, membre du Synode général de l'Eglise d'Angleterre, représentante des fidèles de l'Evêché d'Europe

Les représentants du culte catholique romain

- Monseigneur Guy HARPIGNY, évêque de Tournai, président du Comité épiscopal pour les contacts avec les pouvoirs publics, chargé par la Conférence épiscopale pour la problématique du statut des ministres du culte
- Monsieur le chanoine Armand BEAUDUIN, ancien directeur-général de l'Enseignement catholique
- Monsieur le chanoine Etienne QUINTIENS, secrétaire de la Conférence épiscopale de Belgique et directeur du secrétariat

Les représentants du culte islamique

- Monsieur Coskun BEYAZGÜL, président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique
- Monsieur Imran AKHTAR, membre de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, responsable du département communication

Les coprésidents du Conseil central laïque

- Monsieur Philippe GROLLET, coprésident du Conseil Central Laïque, président du Centre d'Action Laïque et avocat au barreau de Bruxelles
- Monsieur Michel MAGITS, coprésident du Conseil Central Laïque, président de l'Unie Vrijzinnige Verenigingen, professeur ordinaire à la faculté de droit de la VUB et vice-recteur 'Studentenbeleid' (politique à l'égard des étudiants)

4. LES SECRETAIRES DE LA COMMISSION

- Monsieur Wouter CEULEMANS, attaché SPF Justice, Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité
- Monsieur Eric GHYSSELINCKX, conseiller f.f. SPF Justice, Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité

5. LES COLLABORATEURS DE LA CELLULE TRADUCTIONS

- Madame Martine PERPET, conseiller SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Madame Karlien DE BROUWER, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Madame Hélène DECKER, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Madame Evi DE CUYPERS, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Pascal DELPORTE, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Madame Caroline GANCAZYK, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Vincent PECRIAUX, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Madame Linda RAEYEN, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Paul STEYAERT, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Stefan VAN BEUREN, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Didier VANDER GUCHT, attaché SPF Justice, cellule traductions, services du président
- Monsieur Alfons HEYVAERT, collaborateur technique SPF Justice, cellule traductions, services du président

ANNEXE 2

A.R. 10 novembre 2005 et A.M. 27 janvier 2006

PUBLIÉ LE : 2005-12-07

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

10 NOVEMBRE 2005. - Arrêté royal portant création d'une Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus »

ALBERT II, Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, Salut.

Vu les articles 37, 107 et 181, §§ 1^{er} et 2 de la Constitution;

Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 28 juillet 2005;

Vu l'avis de Notre Ministre de la Fonction publique, donné le 30 août 2005;

Vu l'avis de Notre Ministre du Budget, donné le 10 octobre 2005;

Vu le protocole n° 295 du 26 octobre 2005 du Comité de secteur III - Justice;

Vu les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}, remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence;

Considérant que lors du contrôle budgétaire 2005, Notre Ministre de la Justice a déposé une notification budgétaire spécifiant la création d'une Commission « de sages » chargée d'examiner différentes questions touchant au statut des ministres des cultes reconnus;

Considérant que cette Commission doit notamment fournir à Notre Ministre de la Justice un rapport sur le statut actuel de ces ministres du culte en mettant en évidence, les disparités des régimes applicables notamment quant aux questions de l'âge de la retraite, du cumul des traitements et de l'intégration de laïques dans les nomenclatures reprises dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques, des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil Central laïque;

Considérant que ce rapport devra également formuler des propositions concrètes de réforme afin de respecter les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination et d'harmoniser au mieux ces différents régimes;

Considérant que les travaux de cette Commission débiteront à partir du 1^{er} novembre 2005 et qu'elle formulera ses propositions avant le 1^{er} septembre 2006;

Considérant que pour la réalisation des missions définies ci-avant, il est nécessaire de constituer une commission réunissant des spécialistes des questions culturelles, constitutionnelles du statut administratif et pécuniaire, des pensions, et des aspects budgétaires;

Sur la proposition de Notre Ministre de la Justice,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. Il est institué auprès du Service Public Fédéral Justice une « Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus ».

Art. 2. La Commission a pour mission d'élaborer un rapport circonstancié sur le régime applicable aux ministres des cultes, notamment du point de vue des pensions, du point de vue social, du point de vue des traitements et du cumul des fonctions.

Ce rapport contiendra également des propositions de réforme sur ces questions afin d'éviter des disparités et de renforcer la sécurité juridique.

La Commission est tenue de remettre un rapport final bilingue de ses travaux le 31 août 2006 à la Ministre de la Justice, dénommée ci-après la Ministre.

Art. 3. La Commission est composée d'un maximum de 6 membres issus des milieux universitaires, de la magistrature, de la Cour des Comptes ou des milieux spécialisés dans ce domaine et bénéficie de l'appui d'un secrétariat, désigné par la Ministre.

Les personnes précitées sont proposées à la Ministre conformément aux règles qui régissent leurs statuts respectifs.

La Ministre nomme, parmi les membres, deux co-présidents.

Art. 4. Les co-présidents règlent les travaux de la Commission.

Ils représentent également la Commission auprès de la Ministre.

Art. 5. Le secrétariat de la Commission sera assuré par deux membres du personnel de niveau A de la Direction générale Législation et des Libertés et Droits fondamentaux du SPF Justice.

Les membres du secrétariat n'ont pas la qualité de membre de la Commission.

Art. 6. Les membres de la Commission ont droit à des jetons de présence par réunion d'une durée minimale de 3 heures.

Le montant des jetons de présence est fixé comme suit :

co-présidents : 70 euros;

membres : 60 euros.

Pour une réunion de moins de 3 heures, le montant du jeton de présence est réduit de la moitié.

Les membres du Secrétariat ont le droit de récupérer les prestations effectuées en dehors des heures de service.

Les membres de la Commission ont droit au remboursement de leurs frais de parcours et de leurs frais de séjour dans les conditions fixées respectivement par l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours et par l'arrêté du 24 décembre 1964 fixant les indemnités pour frais de séjour des membres du personnel des ministères.

Pour l'application de ces réglementations, ceux qui ne font pas partie du personnel d'une administration ou d'un service public sont assimilés à des fonctionnaires de la classe A3.

La demande de paiement du jeton de présence ainsi que la demande de remboursement des frais de déplacement et de séjour, datée, signée, et approuvée par un des co-présidents, est adressée chaque trimestre au SPF Justice par le secrétariat. Elle mentionne la qualité de l'intéressé, les dates et la durée des prestations et, le cas échéant, les trajets pour lesquels le remboursement est sollicité.

Art. 7. Les crédits nécessaires au fonctionnement, notamment les frais de déplacement et de séjour, de la Commission sont prévus au budget du SPF Justice.

Art. 8. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} novembre 2005 et cessera de produire ses effets le 1^{er} septembre 2006.

Art. 9. Notre Ministre de la Justice est chargée de l'exécution du présent arrêté.

Donné à Bruxelles le 10 novembre 2005.

ALBERT

Par le Roi :

La Ministre de la Justice,

Mme L. ONKELINX

PUBLIÉ le : 2006-02-01

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

27 JANVIER 2006. - Arrêté ministériel portant désignation des membres de la Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

La Ministre de la Justice,

Vu l'arrêté royal du 10 novembre 2005 portant création d'une Commission « chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus », notamment les articles 3 et suivantes,

Arrête :

Article 1^{er}. Les personnes suivantes sont désignées comme membres de la Commission :

1. DRIJKONINGEN Jonny;
2. HUSSON Jean-François;
3. LEUS Kaat;
4. MORTIER Freddy;
5. RIGAUX Marie-Françoise;
6. SMETS Noël.

Art. 2. Parmi ces membres les deux personnes suivantes sont nommées co-présidents :

1. RIGAUX Marie-Françoise;
2. MORTIER Freddy.

Art. 3. Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} novembre 2005 et cessera de produire ses effets le 1^{er} septembre 2006.

Bruxelles, le 27 janvier 2006.

Mme L. ONKELINX

ANNEXE 3.

Le questionnaire et les auditions avec les représentants des cultes reconnus et les co-présidents du Conseil central Laïque

Le questionnaire

1. Intérêt social

- a) Comment décririez-vous les services fournis par votre culte sur le plan social ?
- b) De quelle manière chaque fonction de ministre de votre culte, rémunérée par l'autorité, s'inscrit-elle dans le cadre de ce service social ?

2. Nomenclature civile

- a) En rapport avec les fonctions de service social de votre culte, avez-vous des suggestions en vue de l'établissement d'une nomenclature pour l'autorité ?
- b) Comment feriez-vous correspondre votre cadre interne/la nomenclature spirituelle à la nomenclature civile que vous proposez ? Où placez-vous plus précisément les fonctions d'encadrement/de terrain de votre culte dans le cadre de cette nomenclature civile ?

3. Formation

- a) Estimez-vous que les autorités belges qui lient une rémunération à la nomenclature civile peuvent exiger des ministres, dans le cadre constitutionnel, une formation déterminée ou un niveau de formation déterminé, ou plus précisément une connaissance approfondie d'une des langues nationales ?
- b) Le cas échéant, quelle formation ou connaissance d'une des langues nationales estimez-vous souhaitable pour les ministres de votre culte, compte tenu de la nomenclature civile ?

4. Statuts pécuniaire et social

- a) Quels avantages sociaux et pécuniaires préconisez-vous dans un nouveau statut ?
- b) Comment un éventuel cumul de fonctions au sein de votre culte doit-il être rémunéré ?

5. Egalité

- a) Quelle est votre vision du respect de la norme de l'égalité de traitement entre les ministres de votre culte ?
- b) Quelle est votre vision du respect de la norme de l'égalité de traitement de votre culte à l'égard des autres cultes reconnus ou de la laïcité organisée ?

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition avec les représentants du **culte protestant-évangélique** au SPF Justice, salle 739, le vendredi 6 janvier 2006 de 14h à 16h.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Wouter CEULEMANS, Eric GHYSSELINCKX

Les représentants du culte protestant-évangélique:

Monsieur Guy LIAGRE, Co-président du Conseil Administratif du Culte Protestant-Evangélique (CACPE), président de l'Eglise Protestante Unie de Belgique (EPUB).

Monsieur John VAN DER DUSSEN, Co-président du Conseil Administratif du Culte Protestant-Evangélique (CACPE), président du Synode fédéral des Eglises Protestantes et Evangéliques de Belgique (SF).

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Messieurs LIAGRE et VAN DER DUSSEN au nom de la Commission, présente les membres et commente l'objectif et la mission de la commission.

Madame RIGAUX remercie les deux co-présidents pour leur rapport complet et approfondi ainsi que pour leur note esquissant le cadre général qu'ils ont fait parvenir à la Commission par courriel le 4 janvier 2006.

Monsieur LIAGRE remet aux membres de la commission une note concernant le travail et la formation des pasteurs de l'Eglise Protestante Unie de Belgique (EPUB) et de l'Union des Baptistes en Belgique.

2. Que pensent messieurs LIAGRE et VAN DER DUSSEN du questionnaire que la Commission leur a envoyée ?

Monsieur LIAGRE explique que la question de la Commission quant à l'intérêt social du culte protestant-évangélique constitue un point sensible. Cette question leur est également fréquemment posée, par exemple, lorsqu'ils introduisent une facture à la commune ; celle-ci se pose chaque fois la question de savoir si les dépenses ont bien été faites en faveur du culte en tant que tel. Le culte protestant ressent cela comme un dilemme moral, parce que le culte est en soi social et imprégné de l'aspect social. Monsieur LIAGRE cite l'exemple d'un espace café qui peut être considéré comme élément du culte, parce que l'aspect social est essentiel dans le culte protestant.

Madame RIGAUX explique que la question est inspirée du fait que l'Etat belge doit intervenir au niveau des traitements des ministres des cultes, précisément parce qu'ils sont censés remplir un rôle social.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que les ministres du culte ont en effet un rôle social, dès lors que le culte protestant-évangélique repose précisément sur l'intérêt individuel et social.

3. La discussion du rapport écrit

Etant donné que le rapport communiqué est très approfondi, Monsieur LIAGRE propose que la Commission indique les points qui nécessitent encore un commentaire.

3.1. Le nombre d'adeptes

Etant donné que le regroupement d'un nombre relativement important d'adeptes constitue un des critères utilisés par les autorités belges pour reconnaître un culte, Madame RIGAUX demande de quelle manière le culte protestant-évangélique compte ses adeptes et comment les autorités peuvent tenir compte de ce nombre dès lors que la Constitution leur interdit un propre comptage.

Monsieur LIAGRE attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne le nombre de membres, il convient de distinguer le niveau de la reconnaissance et le niveau local. Chaque dénomination protestante utilise sa manière spécifique de comptage. Ainsi, un comptage est parfois basé sur le registre dans lequel sont inscrits les baptisés. D'autres appellations se basent sur le nombre de croyants qui disposent du droit civique. Le droit civique est en fait une condition au vote. On acquiert le droit civique en faisant une confession de foi et en assumant sa responsabilité à l'égard de la communauté. On prête généralement serment à 23 ans mais, avant cet âge, les croyants font en fait déjà partie de la communauté, même s'ils ne sont pas encore comptabilisés. Une autre difficulté de comptage survient lorsqu'un croyant déménage d'une paroisse vers une autre.

Tout d'abord, Monsieur VAN DER DUSSEN attire l'attention sur le fait qu'un certain nombre d'églises évangéliques ont été reconnues par AR. Dans le cadre des dénominations évangélistes, il existe parfois des listes sur lesquelles figurent des membres qui peuvent voter pour la fabrique d'église. Quoique les systèmes diffèrent également à cet égard, dans la pratique les listes sont majoritairement basées sur les membres qui assistent régulièrement à la messe. D'autres églises utilisent des critères encore différents.

Monsieur LIAGRE explique que le protestantisme se compose fondamentalement de deux grandes tendances. Ainsi, nous avons, d'une part, les églises historiques dont les églises réformées, la communauté des pentecôtistes, les adventistes, et d'autres, et, d'autre part, différents groupes issus de la tendance à la

globalisation. Ces groupes sont également susceptibles d'adopter à un moment donné une structure et de devenir une église.

Monsieur VAN DER DUSSEN souligne que les communautés allochtones sont en outre très diverses. Certaines sont très structurées, souvent des filiales d'églises d'autres pays, tandis que d'autres églises, souvent africaines, sont multiformes.

Madame RIGAUX demande si ces dernières communautés sont également contrôlées par le CACPE.

Monsieur VAN DER DUSSEN répond que certaines le sont, d'autres pas. Les communautés à responsabilité qui, notamment, se réunissent chaque semaine et disposent d'une propre comptabilité, sont reconnues. Cela représente environ 140 communautés dont 1/3 d'origine étrangère et 2/3 d'origine belge ou mixte. En dehors de cela, il y a encore environ 250 autres communautés. Seules quatre communautés protestantes-évangéliques sont reconnues et payées.

Monsieur LIAGRE observe qu'il arrive aussi parfois que des communautés se scindent. Il souligne que la teneur démocratique est une des caractéristiques du protestantisme. Chaque croyant est coresponsable. Sa structure est celle d'un système parlementaire, dans lequel le Conseil central peut être assimilé au pouvoir exécutif ou au gouvernement et doit se justifier, par exemple, en matière de budget. Monsieur LIAGRE attire l'attention sur le fait que le Calvinisme de Genève a également servi de modèle pour la structure étatique belge. Il continue en indiquant que, chez les protestants, la foi est un processus d'apprentissage dans le cadre duquel les gens sont aidés et accompagnés en vue de découvrir leur propre foi par le biais du dialogue.

Monsieur VAN DER DUSSEN attire l'attention sur le fait qu'au niveau du protestantisme évangéliste la teneur démocratique de l'élection du pasteur est environ la même, sauf dans les communautés africaines où le charisme du pasteur est souvent déterminant. Le protestantisme évangélique se caractérise également par une prêtrise générale, ce qui implique que chaque croyant a pour tâche d'être un instrument de Dieu. La majorité des croyants remplissent dès lors une tâche spécifique au sein de la communauté (responsable pour la musique, chargé du bulletin de l'église, etc.) au lieu qu'il y ait une seule personne 'dirigeante'.

Madame RIGAUX demande combien de ministres du culte sont rémunérés par l'Etat.

Monsieur VAN DER DUSSEN répond qu'au niveau des églises protestantes-évangélistes, cela concerne à ce jour quatre ministres, mais il ajoute que cela est également dû au fait que ces églises ne sont reconnues que depuis deux ans.

Monsieur LIAGRE affirme que ce nombre est bien plus élevé pour les églises protestantes unies. Il observe également qu'il existe chez nous des églises évangélistes qui n'ont pas de contact avec les autorités, même si la situation évolue sur ce point.

Monsieur MORTIER demande quelle est la position du Culte protestant-évangélique à l'égard de groupes sectaires à la lumière de la teneur démocratique qui caractérise le culte. Il fait référence à l'église brésilienne, l'Eglise universelle du Royaume de Dieu, qui figure sur la liste des organisations sectaires nuisibles.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que le CACPE essaie toujours de réaliser un screening optimal, mais qu'il convient de faire une grande distinction entre des faits et des rumeurs journalistiques. Le cas de l'Eglise universelle du Royaume de Dieu est très curieux. Elle a été suspectée de trafic de drogues et de blanchiment d'argent, deux accusations très graves, mais qui n'ont jamais été étayées par aucune preuve ni donné lieu à aucune poursuite, malgré le zèle investigateur impressionnant dont ont fait preuve tant le parquet brésilien que le parquet belge.

3.2. La nomenclature et la formation

Dans son rapport, le CACPE propose une éventuelle nouvelle nomenclature qui comporte les quatre catégories suivantes :

1. coprésident du CACPE
2. pasteur
3. pasteur stagiaire
4. secrétaire administratif (notamment présidents des dénominations et/ou districts)

Le pasteur et le pasteur stagiaire exercent des fonctions de terrain, les deux autres (dont le staff) des fonctions plutôt administratives.

Monsieur LIAGRE attire l'attention sur le fait qu'un problème se pose dans la structure actuelle lorsque le pasteur change de communauté. Dans ce cas, alors qu'il était premier pasteur dans son ancienne communauté, il devient tout à coup deuxième pasteur dans sa nouvelle communauté et il voit son traitement diminuer, malgré que ses responsabilités soient restées les mêmes. C'est pourquoi le traitement devrait de préférence être lié à la personne.

Monsieur LIAGRE va plus loin et affirme que le CACPE n'est pas opposé à ce que le traitement varie en fonction de la formation, mais quelques observations s'imposent également à cet égard. La fonction de pasteur requiert généralement une formation académique d'environ 8 ans (5 années d'étude + 2 à 3 ans de stage). Il y a cependant également des pasteurs qui ont été formés à l'étranger et y ont suivi une formation de trois ans ; enfin, il existe encore une catégorie d'exception. Cette catégorie regroupe des croyants qui, en raison de leur curriculum ecclésiastique, sont pasteurs, par exemple, après 25 ans de bénévolat au sein de la communauté, ou des croyants de plus de 40 ans dont on ne peut plus exiger qu'à leur âge ils suivent encore une formation académique, mais qui ont été jugés capables de remplir la fonction de pasteur eu égard à leur expérience. Par conséquent, un pasteur n'a pas nécessairement suivi une formation.

Monsieur VAN DER DUSSEN attire l'attention sur le fait que chaque appellation au sein de la communauté protestante évangélique a sa propre tradition et applique ses propres critères en ce qui concerne les conditions de nomination de ses pasteurs. L'organisation coordinatrice demande seulement qu'elles établissent effectivement des critères et soient en mesure de les présenter. Les églises évangéliques ne mettent pas seulement l'accent sur les capacités intellectuelles du pasteur, mais également sur le côté spirituel (maturité de la foi, formation du caractère, sagesse). Ainsi, seule une appellation exige réellement un diplôme de licencié, d'autres appellations exigent des études au sein d'un institut biblique, ce qui correspond généralement à une formation de trois ans. En Belgique, 45 instituts bibliques sont habilités à délivrer des titres agréés. Il y a, en outre, de nombreux pasteurs qui, soit ont suivi une formation à l'étranger, soit sont sortis de l'ombre dans la pratique, parce qu'ils ont été jugés capables, même s'ils ne disposent pas d'un diplôme. C'est pourquoi le CACPE propose une rémunération à trois niveaux :

1. Licence (le CACPE est d'accord pour que les personnes qui ont étudié pendant 4 à 5 ans en voient une trace au niveau de leur traitement)
2. Formation de trois ans
3. Pas de formation (les personnes jugées capables d'être pasteur, mais qui disposent également de la possibilité de 'grandir' encore)

Madame RIGAUX renvoie au bas de la page 5 du rapport du CACPE qui mentionne que les autorités ne peuvent pas exiger de formation déterminée ni de niveau de formation déterminé, mais qu'elles peuvent en revanche associer des barèmes de traitement différents aux différents niveaux de formation.

Monsieur LIAGRE explique que, d'une part, certains diplômes non reconnus par la Belgique sont acceptés par l'EPUB et que, d'autre part, certains diplômes reconnus en Belgique ne le sont pas par l'EPUB. En ce qui concerne ce dernier scénario, il cite l'exemple d'un diplôme obtenu à l'université de Heverlee qui n'est pas accepté par l'EPUB parce qu'elle ne comporte pas de formation réformiste.

Madame RIGAUX affirme qu'il appartient effectivement au culte lui-même de décider qui peut ou non être pasteur et quels critères sont appliqués à cet effet, mais se demande si l'Etat belge ne peut pas exiger une formation déterminée dès lors qu'il paie les traitements.

Monsieur LIAGRE répète que certains pasteurs n'ont suivi aucune formation, mais ont été présentés par la communauté. La majorité des pasteurs disposent bel et bien d'un diplôme de licencié.

Madame RIGAUX considère donc que le troisième niveau, la catégorie d'exception, se présente de manière très sporadique dans la pratique.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que le CACPE est d'avis qu'il est constitutionnellement interdit à l'Etat belge d'exiger que les pasteurs aient suivi une formation déterminée. Néanmoins, le CACPE s'engage à assumer ses responsabilités sur une base volontaire et à veiller à ce que ses pasteurs soient correctement formés. Dès lors qu'il ne sait pas si les autorités auxquelles il sera confronté à l'avenir seront aussi fiables que les autorités actuelles, il préfère se réserver ce droit.

Monsieur HUSSON évoque l'article 8 des dispositions transitoires des statuts du CACPE qui dispose que les deux branches conviennent d'élaborer ensemble, dès la fondation du CACPE, un texte définissant sous quelles conditions quelqu'un peut être considéré comme ministre du culte protestant reconnu. Il se demande si ce texte existe déjà.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que cet article n'a pas encore été exécuté et ne constitue pas une priorité à l'heure actuelle.

Madame RIGAUX renvoie à l'article 181 de la Constitution et se demande si l'Etat belge pourrait dire aux cultes reconnus : « d'accord, tels sont vos pasteurs, nous l'acceptons, mais nous ne les payons pas parce qu'ils ne répondent pas à certains critères ? »

Monsieur HUSSON se demande si on ne pourrait pas limiter le nombre de pasteurs de la troisième catégorie, à savoir la catégorie d'exception.

Monsieur LIAGRE pense qu'on pourrait accepter que les pasteurs de cette catégorie d'exception ne soient pas pris en charge par l'Etat.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que cette catégorie d'exception est effectivement limitée et peut par conséquent être réduite en termes de pourcentage.

Madame LEUS demande si le CACPE considère également l'exigence d'une formation de trois ans comme contraire aux dispositions constitutionnelles.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme qu'en ce qui concerne la catégorie des formations de trois ans, ils pensaient aux diplômes étrangers.

Madame RIGAUX observe qu'il est difficile de comparer de pareils diplômes.

Monsieur LIAGRE affirme qu'ils disposent d'une liste de 91 universités qu'ils considèrent comme étant similaires, c'est-à-dire appartenant à la même tendance que la leur. En outre, ils visitent parfois des universités étrangères afin de vérifier si la formation dispensée est bien suffisante.

Monsieur MORTIER déclare que la liste des universités qu'ils estiment similaires se fonde sur la formation théologique, tandis que les autorités font une distinction au niveau académique.

Monsieur LIAGRE répète que certains diplômes académiques sont reconnus, alors que d'autres ne le sont pas et que certains diplômes divergents sont parfois également reconnus, ce qui rend difficile toute généralisation. La quatrième catégorie de la nomenclature proposée comporte également le secrétaire administratif, ce qui provient du culte catholique romain. Il est d'avis que, dès lors que cet employé administratif exécute les mêmes tâches qu'un fonctionnaire, il doit également être pris en charge par l'Etat.

Monsieur GHYSSELINCKX observe que lorsqu'on cherche par exemple un secrétaire, celui-ci doit également avoir suivi une formation, ce qui est le cas au sein de l'Eglise catholique romaine. Il n'appartient alors pas à l'organe représentatif de dire 'voici notre comptable qui doit être rémunéré par l'Etat', lorsqu'il ne dispose pas des connaissances adéquates.

3.3. L'indemnité de logement

Madame RIGAUX demande quelle est la position du CACPE par rapport à l'indemnité de logement.

Monsieur LIAGRE est partisan d'une augmentation du traitement jusqu'au niveau de celui des fonctionnaires qui, par exemple, donnent cours avec un diplôme de licencié. Il serait préférable d'intégrer l'indemnité de logement dans le traitement, même si l'on est bien conscient du fait que cela entraînera une certaine inégalité, dès lors que l'indemnité de logement varie à l'heure actuelle en fonction de la commune. Si certains pasteurs bénéficient déjà d'un avantage au niveau de leur résidence, il y aura en effet inégalité, mais on pourrait résoudre ce problème en leur faisant par exemple payer un loyer. En ce qui concerne le secrétariat du culte, il est opté pour une analogie avec les fonctionnaires. Ensuite, il attire l'attention sur le fait que l'augmentation du traitement devra être réelle en cas de suppression de l'indemnité de logement, sinon le traitement du pasteur diminuera lorsqu'il devra payer sa résidence lui-même. Enfin, il souhaite encore observer que les habitations mises à la disposition des pasteurs par les communes laissent parfois à désirer.

3.4. La réglementation relative au cumul

Monsieur LIAGRE explique qu'aucun cumul n'est possible au sein du culte protestant-évangélique.

Monsieur GHYSSELINCKX observe que, lorsqu'un pasteur ne remplit plus ses fonctions, la communauté peut recevoir le remboursement des frais mais que la communauté ne peut alors pas nommer de remplaçant ni d'autre pasteur avec un traitement.

Monsieur LIAGRE déclare que, lors d'un congé de maternité aussi, un bénévole doit remplacer la personne absente.

Monsieur VAN DER DUSSEN et monsieur LIAGRE n'ont connaissance d'aucun pasteur qui combinerait sa charge avec un emploi dans le secteur privé.

3.5. L'âge de la pension

Monsieur VAN DER DUSSEN indique que le CACPE insiste surtout sur l'aspect égalitaire et ne comprend pas pourquoi le culte catholique romain applique un âge différent pour la pension.

Monsieur LIAGRE affirme qu'ils imposent eux-mêmes à leurs ministres l'âge de 70 ans pour la pension et que ce point n'est pas sujet à discussion. Par conséquent, les pasteurs sont alors souvent heureux de pouvoir renoncer à l'importante responsabilité qu'ils assument en faveur de leur communauté. Les croyants qui deviennent pasteur à un âge plus avancé continuent généralement à travailler jusqu'à 70 ans. Monsieur LIAGRE indique également que le culte protestant-évangélique n'est pas confronté à un problème structurel de recrutement.

3.6. Le financement de l'organe administratif

Monsieur MORTIER demande si l'organe administratif doit également être financé.

Monsieur LIAGRE déclare que, contrairement à ce qui se fait au sein de la laïcité organisée, les frais de fonctionnement du CACPE sont supportés par la collecte. Si les autorités instaurent un cadre administratif, elles doivent également prévoir les moyens nécessaires.

Monsieur VAN DER DUSSEN affirme que cette obligation des autorités ne découle peut-être pas de l'article 181 de la Constitution, mais bien du principe d'égalité.

4. Remerciements

Madame RIGAUX remercie Messieurs LIAGRE et VAN DER DUSSEN pour leur présence, leurs commentaires, leur rapport et leur collaboration constructive. Elle les informe également que si, après cette audition, ils souhaitent encore faire parvenir à la Commission une étude ou un rapport a posteriori ou lui poser des questions supplémentaires, cela ne pose bien entendu aucun problème. Enfin, elle fait remarquer que le rapport qu'ils ont communiqué à la Commission restera au sein de la Commission et ne sera pas diffusé.

Wouter Ceulemans

Eric Ghyselinckx

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition des représentants du **culte israélite**, le vendredi 27 janvier 2006 de 10h à 12h au SPF Justice, local 739.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Wouter CEULEMANS, Eric GHYSSELINCKX

Les représentants du culte israélite:

Monsieur Julien KLENER, Président du Consistoire Central Israélite de Belgique
Monsieur Albert GUIGUI, Grand Rabbin de Bruxelles

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Monsieur KLENER et au Grand Rabbin GUIGUI au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX les remercie pour le rapport qu'ils ont transmis à la Commission par e-mail le 16 janvier 2006. Elle précise la mission et le but de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus dans le cadre des activités de la Commission.

2. Que pensent Monsieur KLENER et le Grand Rabbin GUIGUI du questionnaire que leur a envoyé la Commission ?

Concernant la question de la Commission relative à l'intérêt social, le Grand Rabbin GUIGUI a l'impression que la Commission axe la tâche essentielle du ministre du culte surtout sur l'aspect social. Or, les ministres du culte israélite ne remplissent pas uniquement une fonction sociale dans la mesure où ils s'occupent de tous les aspects de la vie (information, politique, inter-religion, ...). Il est donc trop restrictif de mettre seulement l'accent sur l'aspect social de la fonction. Le ministre du culte est également actif sur le plan éthique, moral et politique et ces thèmes ne peuvent pas être qualifiés de purement sociaux.

Madame RIGAUX explique que la question a été dictée par le fait que l'Etat belge alloue un traitement au ministre du culte précisément en raison de la fonction sociale qu'il remplit. Elle admet que les termes néerlandais "maatschappelijke rol" sont probablement plus corrects et ont sans doute un sens plus large que les termes français "intérêt social", qui désignent plutôt l'aspect purement social.

Afin d'illustrer ses propos et de montrer combien le travail du ministre des cultes dépasse la dimension sociale, le Grand Rabbin GUIGUI donne l'exemple de la loi sur les funérailles et sépultures qui a été votée par le Parlement. Avant la promulgation de cette loi et ce, dans le but de respecter les convictions religieuses des minorités qui vivent dans notre pays, le Parlement lui a demandé, en tant que ministre du culte israélite, d'expliquer aux membres de la Commission parlementaire les points auxquels ils devront être attentifs. La même procédure a été entreprise dans d'autres domaines, parmi lesquels nous pouvons citer : l'enseignement, l'abattage selon le rite religieux, etc.... La base de la relation avec l'autorité est peut-être bien de nature financière mais la société évolue, élargissant ainsi la fonction de ministre du culte à tous les domaines de la vie.

Monsieur KLENER souligne, en s'adressant à Madame RIGAUX, que l'Etat belge, et, ceci est une originalité, prend les traitements des ministres des cultes en charge. Il indique également que la Commission s'est sans doute donné pour objectif d'élaborer une réglementation commune pour tous les cultes reconnus mais qu'il convient de garder à l'esprit que chaque culte a sa propre diversité et sa propre spécificité. Dans le culte israélite, une de ses caractéristiques parmi d'autres est le rôle social de ses ministres officiants. C'est pourquoi la notion de "maatschappelijke rol" est plus correcte que celle « d'intérêt social ».

Monsieur HUSSON répond à la question de Monsieur KLENER en expliquant que si on revient aux décrets de Napoléon, la dimension "contrôle social" et "intérêt social" étaient présentes : pour le culte israélite, si un premier décret a été dans le sens de l'émancipation, il était aussi demandé aux rabbins de relever les conscrits de leurs obligations religieuses durant leur service militaire, tout comme les ministres des cultes, d'une manière générale, devaient faire prier pour les consuls. puis l'Empereur ; d'autres dispositions, dont le décret "infâme", visaient plutôt à garantir certaines situations financières, et ce, au détriment des droits des israélites.

Enfin, Madame RIGAUX indique que la question de l'intérêt social permet également à la Commission de se faire une idée précise du culte concerné.

3. L'examen du rapport écrit

3.1. La formation des ministres des cultes

Madame RIGAUX introduit ce sujet en précisant que la question relative à la formation des ministres des cultes est née de la problématique actuelle concernant les imams et leur formation. L'Etat belge allouant un traitement aux ministres des cultes, la question s'est posée de savoir s'il ne pouvait pas, en tant qu'autorité, attacher certaines exigences au paiement de ce traitement.

Le Grand Rabbin GUIGUI indique que le nombre de ministres du culte israélite n'est pas tellement élevé et qu'il n'existe pas d'école de formation en Belgique pour la simple raison qu'aucun budget n'est disponible à cet effet. Les ministres du culte bénéficient toutefois d'une double formation. D'une part, il y a bien évidemment la formation religieuse nécessaire assurée dans une école rabbinique spécialisée généralement située en France. D'autre part, il y a une formation générale, évaluée indépendamment de la formation religieuse, qui propose une vision ouverte sur le monde moderne. Personnellement, le Grand Rabbin GUIGUI a suivi sa formation religieuse à l'Ecole rabbinique de France, située à Paris, et une formation générale à l'Université de la Sorbonne. Certains rabbins suivent leur formation aux Pays-Bas, aux Etats-Unis ou en Israël, mais il s'agit toujours d'une double formation, composée d'une formation religieuse et d'une formation ouverte générale.

Monsieur KLENER souligne que la Belgique compte approximativement 45 000 Juifs et qu'il serait donc absurde d'ouvrir une école de formation. Il n'y a, en outre, qu'une dizaine de rabbins en Belgique.

Le Grand Rabbin GUIGUI fait remarquer que, dans la tradition juive, un rabbin est un éternel étudiant. Il donne ainsi un exemple tiré de sa propre expérience. Lorsqu'il fut invité par le Conseil de l'Europe à participer à la rédaction d'un ouvrage intitulé « la santé face aux droits de l'homme, à l'éthique et aux morales », il a lui-même d'abord dû étudier le sujet et suivre une formation.

3.2 L'organe représentatif

Monsieur KLENER signale que le culte israélite en Belgique se distingue par le fait que le Président de l'organe représentatif est un laïc et non pas un ecclésiastique comme c'est le cas dans d'autres cultes où la fonction de président est assumée par un imam ou un cardinal. Selon une ancienne tradition, la présidence n'est, par ailleurs, pas rémunérée.

Le Grand Rabbin GUIGUI précise que la situation se présente également ainsi en France.

Madame RIGAUX demande au Grand Rabbin GUIGUI et à Monsieur KLENER comment ils fonctionnent côte à côte ou ensemble.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond que la direction du Consistoire Central Israélite de Belgique est une direction bicéphale. Pour les questions à caractère religieux, on s'adresse à lui. Les problèmes administratifs sont soumis à Monsieur KLENER. Tel a, par exemple, été le cas avec le questionnaire de la Commission, qu'ils ont évidemment examiné ensemble.

Madame RIGAUX leur demande comment ils communiquent avec leurs ministres compte tenu de cette double répartition des tâches.

Le Grand Rabbin GUIGUI poursuit en disant que la communication se fait naturellement sans aucun problème.

Monsieur KLENER souligne qu'ils se concertent évidemment, avant de prendre quelque décision que ce soit.

Madame RIGAUX s'interroge sur la différence entre les croyants juifs et les laïcs juifs.

Monsieur KLENER indique que chaque Juif est au fond un propre président. Il existe en outre plusieurs groupements et organisations, comme le Forum des organisations juives d'Anvers, le Comité de Coordination des Organisations Juives de Belgique (CCOJB) qui ne sont toutefois jamais représentatifs de toute la diversité juive en Belgique. D'autres organisations ont également leur propre opinion sur des questions politiques. En raison de cette diversité, il est donc impossible de dire qui parle au nom de tous les Juifs. Mais au niveau administratif et religieux, le Consistoire est le seul organe représentatif du judaïsme belge.

Le Grand Rabbin GUIGUI précise qu'un non-croyant n'est dès lors pas purement et simplement poussé sur le côté. C'est la raison pour laquelle le Président du Consistoire est un laïc. Les questions sur une problématique politique ne sont pas adressées au Consistoire mais au CCOJB ou au Forum des organisations juives d'Anvers par exemple.

Monsieur MORTIER évoque à nouveau la formation des ministres des cultes et indique qu'elle se compose d'une formation religieuse et d'une formation universitaire, pour laquelle on constate cependant aussi de nombreuses différences.

Le Grand Rabbin GUIGUI acquiesce et souligne qu'il existe en effet des différences entre les différents rabbins. Il faut peut-être ici souligner que lorsqu'on parle d'université, cela ne veut pas dire exclusivement une université au sens où nous le connaissons, cela peut être également une académie, une école talmudique ou une Yéchivah où le Rabbin doit étudier au moins une dizaine d'années après les humanités. Et c'est ainsi que certains d'entre eux se spécialisent dans des domaines particuliers

3.3 La nomenclature

Outre une dizaine de rabbins, il y a une quinzaine de ministres officiants qui sont souvent choisis pour leurs aptitudes liturgiques et qui ont également suivi une formation. La fonction de Grand Rabbin de Belgique n'est officiellement pas attribuée, mais est remplie officieusement par le Grand Rabbin GUIGUI. Cette situation trouve son origine dans la problématique du bilinguisme par le passé.

Monsieur KLENER indique que des problèmes d'ordre technique se posent parfois. Lorsqu'une communauté religieuse doit être reconnue, l'Etat belge demande le nombre de fidèles. Si ce nombre est insuffisant, l'autorité ne nomme pas de ministre des cultes. Lorsque le nombre de ministres du culte est trop élevé, l'autorité veut manifestement établir une hiérarchie.

Le Grand Rabbin GUIGUI confirme à nouveau que la fonction de Grand Rabbin de Belgique existe bel et bien à l'heure actuelle mais qu'elle n'est pas attribuée. Il estime par ailleurs que le culte israélite emboîtera le pas si le choix se porte sur une même nomenclature pour l'ensemble des cultes.

3.4 Le statut social

Madame RIGAUX demande à Monsieur KLENER et au Grand Rabbin GUIGUI s'ils souhaitent le même statut que les laïcs ou plutôt un statut qui leur est propre.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond que dans l'état actuel des choses seul le culte catholique romain a demandé un statut identique à celui de la laïcité organisée. Il s'agit d'une procédure entreprise auprès du Conseil d'Etat qui demande en effet de mettre sur le même pied d'égalité les aumôniers des cultes reconnus et les conseillers de la morale laïque. Le culte israélite se rallie à cette demande. Le Conseil d'Etat a en outre estimé que la discrimination entre le culte catholique romain et la laïcité organisée devait être supprimée.

Monsieur MORTIER leur pose la question de savoir s'ils pourraient accepter que les traitements soient liés à la formation.

Le Grand Rabbin GUIGUI fait observer que la fonction de ministre officiant est différente de celle de rabbin dans la mesure où les fonctions remplies par les uns et par les autres sont différentes. Dans la mesure où il existe différents niveaux (par exemple, universitaire, ...), on peut également envisager une rémunération différenciée. Il poursuit en disant que c'est le Consistoire Central Israélite de Belgique qui fixe les critères en matière de formation. Lorsqu'une communauté cherche un rabbin ou un ministre officiant, elle soumet son propre choix au Consistoire qui donne alors son approbation officielle lorsque toutes les conditions sont respectées. Ce n'est qu'après que celui-ci propose l'intéressé à l'Etat belge en vue de sa nomination. Le Consistoire n'intervient donc pas dans le choix de la communauté.

Monsieur HUSSON souligne que dans l'optique de l'allocation d'un traitement différent sur la base d'un grade (par exemple, grade universitaire ou autre), la question se pose de savoir si le Consistoire déterminera quels diplômes de quelles universités pourront entrer en ligne de compte.

Le Grand Rabbin GUIGUI précise qu'il existe en effet différentes universités et qu'il ne faut pas toujours regarder si quelqu'un a obtenu un diplôme de 5 ans comme c'est la règle dans les universités. Dans une école rabbinique, un élève-rabbin étudie souvent pendant 10 ans, mais ne présente pas d'examens comme c'est le cas pour un diplôme universitaire. Bien que ces élèves aient suivi une formation très sérieuse, ils ne sont pas titulaires d'un diplôme universitaire au sens que nous connaissons dans les milieux académiques. Donc pour nous, il est impératif d'assimiler les études faites dans une école rabbinique, dans une académie, ou dans une Yéshivah aux études universitaires.

Madame RIGAUX confirme qu'il existe au niveau de chaque culte des formations spécifiques qui ne sont pas organisées par une université.

Le Grand Rabbin GUIGUI ajoute qu'en ce qui concerne le ministre officiant, il peut s'agir de quelqu'un avec une belle voix. La question sera alors de savoir où situer sa fonction. Etant donné que la communauté a besoin de lui pour la pratique du culte et qu'il n'est pas titulaire d'un quelconque diplôme universitaire, quel traitement faut-il allouer à ce ministre du culte ? Il ne dispose en effet que d'un diplôme de la vie ou de son art puisque très souvent nos ministres officiants sont des chantres. Si l'objectif poursuivi est d'établir une quelconque hiérarchie ou nomenclature, le Consistoire doit pouvoir bénéficier de toute la flexibilité voulue pour évaluer la formation et les compétences.

3.5 Le cumul

Monsieur MORTIER demande s'il est également question de cumul dans le culte israélite et quelle rémunération est allouée dans ce cas.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond que le cumul de fonctions est rémunéré à concurrence de 50%. Il estime qu'il est préférable de maintenir cette réglementation étant donné que le culte israélite en Belgique doit faire face à un manque de rabbins, de ministres de cultes, de professeurs et de personnes ayant bénéficié d'une formation. Le régime du cumul leur permet de ne pas devoir désigner une personne qu'ils n'estiment pas apte. Le régime du cumul est dès lors une nécessité.

Monsieur MORTIER s'informe à propos du niveau des traitements.

Le Grand Rabbin GUIGUI explique que le nombre de cumuls est important et que les traitements sont plutôt peu élevés. Il suppose que le traitement d'un professeur d'université est de loin supérieur. Il souligne que le régime du cumul est avant tout nécessaire pour le culte et pas pour les ministres du culte. Il ne sait pas s'il est souhaitable de supprimer l'indemnité de cumul en cas d'augmentation du traitement. En raison de la pénurie dont nous souffrons, le Consistoire fait pression parfois sur ses ministres à cumuler des fonctions pour la seule raison que le culte dispose de trop peu de ministres. Le Grand Rabbin GUIGUI donne l'exemple d'un rabbin à Liège. Lorsqu'une demande est formulée en vue d'assurer un cours de religion israélite à Liège, c'est ce rabbin de Liège qui est chargé d'y aller. En effet, cela permet au Consistoire de ne pas devoir envoyer un autre ministre du culte spécialement depuis Bruxelles. De même, lorsque des Juifs sont incarcérés à la prison de Liège par exemple, c'est à lui qu'on demande d'aller leur rendre visite car il est pratiquement impossible d'envoyer un ministre du culte depuis Anvers. Ces exemples prouvent que le culte israélite en Belgique doit faire face à un problème de cadre.

Madame RIGAUX fait observer que le culte israélite a jadis saisi la Cour d'arbitrage pour une question d'inégalité dans l'enseignement.

Le Grand Rabbin GUIGUI indique que cette démarche était une nécessité pour sauvegarder les cours de religion israélite dans les établissements officiels du pays. Malheureusement, le Conseil d'Etat n'a pas tenu compte de la requête des cultes minoritaires dans nos pays. Il a évidemment balisé le décret en donnant certaines garanties qui sur le terrain s'avèrent impossibles à réaliser. Nous subissons aujourd'hui la conséquence de ce décret puisque le nombre d'élèves inscrits à nos cours diminuent régulièrement parce que les parents sont tenus parfois de choisir entre le cours de religion israélite et des cours généraux (néerlandais, français, calcul, etc.).

3.6. Le statut social

Madame RIGAUX revient sur le thème du statut social, à savoir le traitement, les pensions...

Le Grand Rabbin GUIGUI explique que l'âge de la retraite dans le culte israélite est fixé à 75 ans, même si les ministres peuvent poursuivre leur ministère au-delà de cet âge, et que le traitement est comparable à celui des autres cultes. Il plaide pour le maintien de ce statut social et pour une augmentation du traitement.

Monsieur HUSSON se pose la question de savoir si le Consistoire peut obliger quelqu'un à démissionner.

Monsieur KLENER répond que lorsqu'une communauté n'est pas satisfaite de son ministre, elle prend contact avec le Consistoire qui licencie ensuite le ministre du culte.

Le Grand Rabbin GUIGUI signale que de nombreux ministres des cultes continuent à travailler uniquement pour le bonheur de leur communauté lorsqu'il n'y a pas de remplaçant. La plupart des ministres des cultes proviennent en outre de l'étranger.

3.7 L'égalité

Madame RIGAUX s'interroge sur la place de la femme dans le culte israélite.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond qu'il y a une répartition de tâches qui incombent à l'homme et à la femme. Il est toutefois important de signaler que le judaïsme ne se transmet que par la femme et que dans cette transmission qui garantit l'avenir du judaïsme et sa pérennité l'homme ne joue aucun rôle.

Monsieur KLENER indique que la religion juive n'implique pas seulement d'aller à la synagogue mais qu'elle régit la vie entière.

Madame RIGAUX explique que sa question ne repose sur aucune critique, mais provient du fait qu'une catégorie d'assistants paroissiaux a été créée dans le culte catholique romain pour les ministres féminins, lesquelles femmes sont aujourd'hui aussi payées par l'autorité. Elle pose la question de savoir si les femmes peuvent également devenir ministre dans le culte israélite.

Le Grand Rabbin GUIGUI précise que des femmes ministres du culte sont en effet actives dans les hôpitaux et dans les prisons.

Monsieur HUSSON fait observer qu'il y a tout de même une femme rabbin.

Monsieur KLENER ajoute que le secrétariat du Consistoire est à 50% féminin et que certains types de judaïsme acceptent des femmes rabbins.

3.8 La langue

Monsieur HUSSON demande quelle est la position des représentants du culte israélite face à l'exigence de la connaissance d'une des langues nationales.

Le Grand Rabbin GUIGUI n'a pas de problème avec une telle exigence et fait remarquer en passant que le Consistoire est plus ancien que la Belgique.

Madame RIGAUX déclare que la Communauté flamande exige que ses ministres des cultes parlent le néerlandais.

Le Grand Rabbin GUIGUI souligne qu'une telle exigence peut toutefois engendrer des problèmes dans l'avenir et se demande si un bon rabbin doit être bloqué lorsqu'il ne maîtrise que l'anglais par exemple.

Monsieur KLENER indique que, dans certains cas, il faut laisser le temps aux rabbins d'apprendre la langue, mais, en général, les rabbins connaissent si pas deux langues nationales, au moins celle de la région où ils exercent leur ministère.

Monsieur MORTIER précise que les universités accordent trois ans à leurs professeurs pour ce faire.

Madame RIGAUX dresse l'évolution de la liberté linguistique en Belgique. La Constitution garantit en principe la liberté linguistique sauf pour la langue utilisée dans l'enseignement, dans la justice et dans l'administration. Le décret flamand dispose que les ministres du culte doivent maîtriser le néerlandais mais elle estime que la Communauté flamande ne peut imposer d'examen linguistique.

Le Grand Rabbin GUIGUI signale que des cours sont néanmoins également dispensés en anglais dans les universités francophones ou néerlandophones. Il n'y a donc pas obligation de donner cours dans la langue de l'université. Aussi, il préconise que les ministres des cultes puissent parler leur propre langue dans leur propre communauté.

Madame RIGAUX confirme que le choix de la langue au sein du culte est effectivement libre.

Le Grand Rabbin GUIGUI indique que la diversité est tout de même ce qu'il y a de plus beau et qu'il faut surtout constater une inégalité au niveau financier.

Madame RIGAUX fait observer que si l'on opte pour une égalité financière complète, il faudra quand même prévoir des critères généraux qui peuvent être contrôlés. La Commission poursuit évidemment un objectif d'égalité.

Le Grand Rabbin GUIGUI tient encore à préciser que la Commission peut toujours contacter le Consistoire si elle rencontre un problème quelconque. L'administration des cultes dispose peut-être encore d'un rapport dressant l'évolution du nombre de fidèles. Ils essayeront de le faire parvenir encore aux membres de la Commission.

Madame RIGAUX explique que chaque culte est en effet libre de fournir un rapport complémentaire à la Commission s'il le souhaite.

3.9 Le nombre de fidèles

Monsieur KLENER souhaite encore préciser que le nombre de fidèles est très difficile à évaluer compte tenu de la grande diversité au sein de la communauté juive. C'est la raison pour laquelle le nombre de fidèles en Belgique est estimé se situer entre 30.000 et 45.000.

Le Grand Rabbin GUIGUI fait observer que cette estimation fait référence au nombre de juifs pratiquants.

Monsieur KLENER ajoute que certaines personnes sont juives mais qu'elles ne pratiquent pas pour autant. Chaque juif a un lien personnel avec le judaïsme. Certains n'ont jamais vu de synagogue mais sont quand même juifs.

Monsieur HUSSON demande à Monsieur KLENER et au Grand Rabbin GUIGUI si, sur le plan financier global, le culte israélite souhaite que tous les fonds alloués par l'Etat soient versés au Consistoire, qui se chargera ensuite de leur répartition.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond que le système actuel fonctionne bien et qu'il y a une solidarité entre les cultes. Il est donc souhaitable qu'il soit maintenu.

3.10 Les frais de fonctionnement

Monsieur HUSSON souligne que les frais de fonctionnement du secrétariat dans la laïcité organisée sont pris en charge par l'autorité et que les présidents ne sont pas non plus rémunérés chez les laïcs. Il a constaté que le rapport ne contient aucune mention ni remarque à ce sujet.

Le Grand Rabbin GUIGUI indique qu'il ne savait pas que certains cultes bénéficiaient de frais de fonctionnement pour leur secrétariat. A présent qu'il en a connaissance, il souhaite que ce soit également le cas pour le culte israélite.

3.11 L'indemnité de logement

Monsieur MORTIER aborde enfin la question de l'indemnité de logement et demande s'il y a des remarques ou des questions en la matière.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond qu'il y a bien une demande d'augmentation de l'indemnité de logement. Il y a aussi un problème dans les communautés où résident un rabbin et un ministre officiant dans la mesure où l'unique indemnité de logement est allouée à la fonction supérieure. Une seule indemnité de logement est perçue à Bruxelles et à Ostende.

Monsieur HUSSON fait remarquer que le culte israélite demande quand même peu d'indemnité de logement.

Le Grand Rabbin GUIGUI répond qu'à Gand, par exemple, aucune indemnité de logement n'est allouée car le ministre du culte n'habite lui-même pas à Gand.

4. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient le Grand Rabbin GUIGUI et Monsieur KLENER pour leur présence et leurs explications, leur rapport et leur collaboration constructive. Enfin, Madame RIGAUX fait encore remarquer que le rapport qu'ils ont communiqué à la Commission restera en son sein et ne sera pas diffusé.

Wouter Ceulemans

Eric Ghyselinckx

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition avec les représentants du **culte orthodoxe** du vendredi 27 janvier 2006 de 14h à 16h au SPF Justice, local 739.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Wouter CEULEMANS, Eric GHYSSELINCKX

Les représentants du culte orthodoxe:

Monseigneur PANTELEIMON,	Métropolitaine-Archevêque du Patriarcat Oecuménique de Constantinople,
Monseigneur ATHENAGORAS,	Evêque auxiliaire de l'Archevêché Orthodoxe de Belgique,
Monsieur TRIANTAFYLLOU,	Vicaire général.

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Monseigneur PANTELEIMON, Monseigneur ATHENAGORAS et Monsieur TRIANTAFYLLOU au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX remercie ces hauts représentants du culte orthodoxe pour le rapport qu'ils ont transmis à la Commission par mail le 23.01.2006. Elle explique la tâche et l'objectif de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus dans le cadre des activités de la Commission.

Monseigneur PANTELEIMON, Monseigneur ATHENAGORAS et Monsieur TRIANTAFYLLOU se présentent à leur tour succinctement.

2. Que pensent Monseigneur PANTELEIMON, Monseigneur ATHENAGORAS et Monsieur TRIANTAFYLLOU du questionnaire que leur a envoyé la Commission ?

Monseigneur PANTELEIMON remercie la Commission et les présidents pour l'invitation et pour la possibilité qu'offre la Commission au culte orthodoxe de faire connaître ses opinions. Il souligne que le culte orthodoxe est également très reconnaissant pour avoir été reconnu et que la collaboration avec le SPF Justice et les autres cultes s'effectue toujours en d'excellents termes.

Madame RIGAUX explique qu'en posant cette question aux cultes, elle s'est rendue compte qu'il existe une différence entre les concepts de "maatschappelijke rol" et d'"intérêt social". Le culte orthodoxe a expliqué ce "rôle social" de ses ministres de manière très détaillée et très complète dans son rapport, de sorte que la Commission peut à présent aborder quelques thèmes spécifiques de ce rapport.

3. La discussion du rapport écrit

3.1. Le nombre de fidèles

Madame RIGAUX explique qu'elle a l'impression que le nombre de fidèles de l'Eglise orthodoxe russe en Belgique augmente et elle se demande quelles relations elle entretient avec l'Eglise orthodoxe grecque.

Monseigneur PANTELEIMON affirme que les relations entre les deux églises sont bonnes, de même qu'avec les autres églises, serbes, roumaines, etc....

Monseigneur ATHENAGORAS explique que le culte orthodoxe est très diversifié et qu'il compte notamment des fidèles originaires non seulement de Grèce et de Russie, mais aussi de Serbie, de Bulgarie, de Roumanie, etc. Outre les anciens patriarcats comme le Patriarcat Œcuménique de Constantinople, il en existe également des plus récents, comme le Patriarcat de Moscou, de Serbie, de Roumanie, de Bulgarie et de Géorgie. Au-delà de ces patriarcats, il existe encore un certain nombre d'églises indépendantes comme celles de Chypre, de Grèce, de Pologne,

Madame RIGAUX renvoie aux nouveaux immigrants venant de l'Est.

Monseigneur PANTELEIMON signale que ces fidèles ne posent actuellement aucun problème et qu'il faut attendre de voir comment ils vont s'organiser et se comporter. Tout dépend par conséquent si ces fidèles vont fonder de nouvelles églises. Resteront-ils en Belgique, vont-ils s'installer quelque part définitivement et auront-ils la résidence en Belgique ?

Monseigneur ATHENAGORAS cite l'exemple de la communauté orthodoxe à Bruges, où tous les fidèles orthodoxes forment une paroisse indépendamment de leurs diversités ethniques et linguistiques.

Monseigneur PANTELEIMON indique que l'Eglise syriacque s'était adressée au Ministère de la Justice pour sa reconnaissance. Tout devait se faire sous la juridiction du Patriarcat Œcuménique. Le Ministre de l'époque, Mr Wathelet, était prêt à débiter la reconnaissance de leurs paroisses. Ils n'ont pas accepté et se sont portés en appel contre la décision du Ministère. Le Conseil d'Etat a rejeté cet appel. Le dossier complet se trouve au Ministère. Dernièrement, les contacts ont repris et après quelques rencontres, ils ont déclaré constituer 3 paroisses avec environ 5000 fidèles. Monseigneur PANTELEIMON ajoute également que les relations avec les fidèles arméniens sont très bonnes ; il cite l'exemple, entre autres, de Namur où des fidèles arméniens habitant la région suivent les offices dans la paroisse du Patriarcat Œcuménique à St Servais.

Monseigneur ATHENAGORAS ajoute que l'Assemblée Générale du COE (Conseil Œcuménique des Eglises) aura lieu cette année au Brésil avec également la participation des Eglises pré-chalcédoniennes (arménienne, copte, syriaques, ...) Durant cette assemblée, une rencontre est programmée entre chrétiens orthodoxes et pré-chalcédoniens, sous la présidence du représentant du Patriarcat Œcuménique de Constantinople.

3.2. La formation

Monsieur TRIANTAFYLLOU indique qu'il a terminé la Faculté de Théologie à l'Université d'Athènes et a suivi ensuite des études à la Faculté de Philosophie et Lettres de Louvain-la-Neuve (Institut Orientaliste : études des textes à travers une manière philologique et historique).

Madame RIGAUX considère que le ministre d'un culte a quand même principalement un rôle d'intégrateur.

Monsieur TRIANTAFYLLOU explique qu'à l'époque où Monseigneur PANTELEIMON arriva en Belgique, il n'avait rien à sa disposition : ni bâtiment d'église ni traitement. Il dû fonder lui-même des paroisses. Il vint en Belgique en tant que prêtre afin d'aider les nouveaux arrivants venus travailler dans les mines de charbon.

Monseigneur ATHENAGORAS déclare qu'il existe aujourd'hui de nombreux couples orthodoxes mixtes.

Madame RIGAUX demande si, dans ce cas, le mariage est concélébré avec un prêtre catholique.

Monsieur TRIANTAFYLLOU répond que ce n'est pas le cas, mais qu'il existe néanmoins des liens très étroits avec le culte catholique romain.

Monseigneur PANTELEIMON indique que la plupart des prêtres ont obtenu un diplôme universitaire ou ont étudié dans un Grand ou Petit Séminaire.

Monseigneur ATHENAGORAS ajoute qu'il y a également des prêtres qui ont suivi une formation théologique, mais pas des études universitaires.

3.3. Le statut social

Monsieur MORTIER demande s'ils peuvent marquer leur accord pour que le traitement des ministres des cultes soit lié à leur niveau de formation.

Monseigneur ATHENAGORAS répond que cela ne lui semble pas poser problème et que cela paraît plutôt équitable.

Madame RIGAUX fait remarquer que la plupart des cultes sont demandeurs d'un statut semblable à celui de la laïcité organisée, mais que le rapport ne fait aucune mention de ce sujet.

Monseigneur PANTELEIMON répond qu'ils se satisfont du statut actuel, mais qu'ils souhaitent cependant une augmentation des traitements.

Monseigneur ATHENAGORAS déclare que s'ils étaient devenus professeurs après leurs études universitaires, ils auraient effectivement reçu un traitement beaucoup plus élevé. En outre, il faut tenir compte du fait qu'un prêtre est également chef de famille.

Monseigneur PANTELEIMON indique que l'Eglise Orthodoxe étant reconnue à partir de 1985 par l'Etat belge, nos prêtres qui ont travaillé auparavant ne pouvaient être assujettis aux lois sociales et espérer tenir compte de ces années de travail pour le calcul de la pension. Tout en mentionnant sa situation personnelle, il précise que d'autres prêtres se trouvent dans des situations identiques. Bien qu'il ait atteint l'âge de 70 ans et

qu'il soit actif en Belgique depuis 50 ans déjà, il n'est pas tenu compte de l'ancienneté antérieure à la reconnaissance du culte orthodoxe. Deuxièmement, la carrière débute à un âge assez avancé. Lorsqu'une personne a terminé ses études de théologie, elle n'est pas directement nommée prêtre et si elle n'est ordonnée prêtre qu'à 36 ans, les années nécessaires au calcul de sa pension ne commenceront elles aussi à compter qu'à partir de cet âge. Etre prêtre, ce n'est pas une profession ; c'est une mission. On ne peut savoir le moment où arrivera l'appel à la prêtrise : peut être à 35 ans, à 40 ans et pas nécessairement à 25 ans, dès la fin des études de manière à avoir un calcul complet pour la pension.

La plupart des prêtres sont mariés, ont charge de famille et donc des besoins supplémentaires. En outre, lorsqu'un homme marié souhaite devenir prêtre, sa femme doit d'abord donner son consentement. Et que dire de la difficulté pour l'homme qui doit trouver femme à épouser avant de devenir prêtre ?

Monseigneur ATHENAGORAS affirme qu'il existe d'autres situations comme celle de Monseigneur PANTELEIMON, mais qu'elles ne sont pas tellement nombreuses.

Monseigneur PANTELEIMON considère que l'âge de la retraite pourrait être fixée entre 70 et 75 ans à condition d'avoir une période de calcul complète pour la retraite.

Madame RIGAUX demande si le culte orthodoxe est confronté à un problème de recrutement.

Monsieur TRIANTAFYLLOU répond qu'il existe effectivement un problème, mais qu'il n'est pas aussi important que dans les autres cultes.

Madame RIGAUX demande si, dans ce cas, des prêtres viennent en Belgique depuis l'étranger.

Monseigneur ATHENAGORAS répond que certains ministres du culte viennent effectivement de l'étranger, mais que d'autres sont également trouvés en Belgique.

Monsieur MORTIER fait remarquer que, dans son rapport, le culte orthodoxe demande une indemnité de déplacement.

Monseigneur ATHENAGORAS signale que les ministres du culte orthodoxe doivent se déplacer énormément, par exemple le prêtre de la paroisse de Gand couvre toute la province de Flandre orientale où vivent dispersés des fidèles orthodoxes.

Monseigneur PANTELEIMON indique que les paroisses sont très étendues, par exemple, entre autres, la paroisse de Mons qui s'étend de Tournai à Havré. Comme le nombre de fidèles à Tournai ne peut justifier la création d'une paroisse, on y crée une chapelle où le prêtre de Mons célèbre la Divine Liturgie 2 à 3 fois par mois.

Monsieur HUSSON précise que les fabriques d'église pour le culte orthodoxe ont été structurées au niveau provincial, que la législation à ce sujet est désormais une compétence régionale et que conséquent trois lois différentes s'appliquent aux fabriques d'église.

Monseigneur ATHENAGORAS explique qu'ils ont aussi déjà été invités par la Région wallonne mais que celle-ci porte à présent tout d'abord son attention sur une réglementation pour les musulmans.

Madame RIGAUX fait remarquer que l'égalité entre les cultes ne suppose pas nécessairement une même réglementation puisque chaque culte a sa propre spécificité.

Monseigneur ATHENAGORAS indique que leurs églises sont géographiquement situées de manière régionale. Pour une paroisse existant dans une ville, c'est la province qui prend en charge et non la commune en question. Ainsi, ils ont une communauté à Ostende qui supporte tous les coûts alors que de nombreux fidèles viennent des communes voisines. Il est vrai que c'est un bon système mais les ministres du culte doivent se déplacer loin. De plus, les évêques se rendent dans toutes les églises et les prêtres rendent souvent visite aux familles, mais aucun d'entre eux ne reçoit d'indemnité pour ces nombreux déplacements.

3.4. Le cumul

Monsieur MORTIER s'informe du nombre de ministres du culte orthodoxe qui cumulent des fonctions.

Monseigneur PANTELEIMON répond qu'il y a des prêtres qui ont la charge de plusieurs communautés, mais qu'il n'existe pas de cumul avec une fonction dans l'enseignement par exemple.

Monseigneur ATHENAGORAS ajoute qu'un prêtre est également inspecteur, mais qu'il n'est rétribué qu'en tant qu'inspecteur.

3.5. L'indemnité de logement

Monsieur MORTIER aborde la question de l'indemnité de logement.

Monseigneur ATHENAGORAS évoque sa situation personnelle et explique qu'à l'époque où il était prêtre à Bruges, il recevait un traitement et une indemnité de logement. Toutefois, lorsqu'il fut nommé évêque, son traitement augmenta quelque peu, mais l'indemnité de logement fut supprimée de sorte qu'il gagne actuellement moins en tant qu'évêque que lorsqu'il était prêtre.

Monsieur MORTIER demande s'ils pourraient y trouver leur compte si l'option retenue était d'augmenter les traitements et de supprimer l'indemnité de logement.

Monseigneur ATHENAGORAS dit que la Madame la Ministre de la Justice avait déclaré que les traitements seraient augmentés.

Monseigneur PANTELEIMON ajoute que l'indemnité de logement dépend de la province.

3.6. L'égalité

Madame RIGAUX demande s'il existe également des femmes ministres du culte. Elle explique que sa question ne repose sur aucune critique, mais provient du fait qu'une catégorie d'assistants paroissiaux a été créée dans le culte catholique romain pour les ministres féminins, lesquelles femmes sont aujourd'hui aussi payées par l'autorité.

Monseigneur PANTELEIMON répond qu'il n'y a pas de ministres féminins du culte mais qu'une femme travaille à l'administration et est payée en tant que secrétaire. Dans chaque paroisse, fonctionnent des organisations féminines qui travaillent bénévolement pour l'Eglise tant dans le domaine social, familial, visite dans les hôpitaux.

Monseigneur ATHENAGORAS indique qu'en outre, aucune femme ne veut devenir ministre d'un culte.

Madame LEUS déclare que la relation de travail de ces femmes doit sans doute être qualifiée de sui generis et que, vu leur situation spécifique, elles n'ont dès lors pas non plus droit à un congé de maternité.

Monsieur SMETS ajoute qu'elles n'ont peut-être pas de congés annuels non plus puisque les assistants paroissiaux sont les seuls à avoir un genre de statut. Cependant, il est vrai également que ces relations sont réglées au sein du culte catholique romain lui-même, évêché par évêché, et non par l'autorité. Il existe par conséquent une sorte de contrat de travail entre l'assistant paroissiaux et l'évêque.

Monsieur GHYSSELINCKX répond qu'il existe bien un contrat de travail, mais que ces femmes ne relèvent pas d'un comité paritaire et qu'il n'est pas non plus certain que le tribunal du travail soit compétent si des litiges devaient survenir.

3.7. Les frais de fonctionnement

Madame RIGAUX s'informe des frais de fonctionnement du culte orthodoxe.

Monseigneur PANTELEIMON précise que le bâtiment dans lequel ils travaillent, siège administratif de l'Eglise Orthodoxe en Belgique est la propriété du Patriarcat Œcuménique de Constantinople. Il génère d'énormes frais de fonctionnement sans qu'aucune indemnité ne soit perçue de nulle part.

Monseigneur ATHENAGORAS répond qu'ils ne reçoivent pas d'indemnité pour ces dépenses. L'argent provient principalement des fidèles.

Monsieur HUSSON fait remarquer que ces dons des fidèles ne sont bien entendus pas déductibles.

Monseigneur PANTELEIMON ajoute que certains bâtiments sont la propriété d'une ASBL et que d'autres appartiennent au Patriarcat Œcuménique de Constantinople.

Monseigneur ATHENAGORAS conclut en disant qu'ils ont une collaboratrice administrative et, pour le reste, des bénévoles. Enfin, il précise que lorsqu'une communauté ne répond pas à certains critères, elle n'est pas reconnue ; le prêtre ne reçoit dès lors pas de traitement et, par conséquent, il a un autre emploi.

4. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient Monseigneur PANTELEIMON, Monseigneur ATHENAGORAS et Monsieur TRIANTAFYLLOU pour leur présence, leurs commentaires, leur rapport et leur collaboration constructive. Enfin, madame RIGAUX précise encore que le rapport qu'ils ont fourni à la Commission restera au sein de la Commission et ne sera pas diffusé, et qu'il leur est bien entendu toujours loisible d'envoyer à la Commission un rapport complémentaire s'ils le souhaitent.

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition des représentants du **culte anglican**, le vendredi 3 février 2006 de 14h à 16h au SPF Justice, local 739.

PRESENTS:

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Wouter CEULEMANS, Eric GHYSSELINCKX

Les représentants du culte anglican:

Monseigneur Dirk VAN LEEUWEN, Président du Comité central du culte anglican en Belgique, Vicaire général, ministre du culte à Anvers

Madame Th. Ann TURNER-SMITH, membre du Synode général de l'Eglise d'Angleterre, représentante des fidèles de l'Evêché d'Europe.

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Monseigneur VAN LEEUWEN et à Madame TURNER-SMITH au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX les remercie pour le rapport qu'ils ont communiqué à la Commission par e-mail le 27.01.2006. Elle précise la mission et le but de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus dans le cadre des activités de la Commission.

2. Une breve présentation de la structure et du nombre de fidèles

Dans un souci de clarté, Monsieur MORTIER demande à Monseigneur VAN LEEUWEN d'esquisser la structure du culte anglican.

Monseigneur VAN LEEUWEN explique brièvement que l'organe représentatif du culte anglican en Belgique est le Comité central. Son président est le représentant et le plénipotentiaire de l'Evêque auprès des autorités belges. L'église présente une hiérarchie épiscopale tandis que sa structure d'administration a évolué vers une structure dite d'évêques en synode, ce qui signifie que les laïcs et le clergé participent à l'administration de l'église à tous les niveaux. L'administration est en majeure partie assurée par le Comité

central, tandis que le Conseil anglican de Belgique se charge de l'organisation pastorale. La plupart des paroisses se trouvent en Région flamande, une seule est établie dans la Région de Bruxelles-Capitale et une seule autre, à savoir celle de Waterloo, se situe en Wallonie ; son église se trouve en effet tout juste en territoire wallon. Par ailleurs, des communautés permanentes sont encore établies à Liège, à Charleroi et à Louvain. Les deux dernières font actuellement l'objet d'une demande de reconnaissance.

Madame RIGAUX s'informe du nombre de fidèles.

Monseigneur VAN LEEUWEN estime que l'Eglise anglicane compte en Belgique entre 50 000 et 60 000 fidèles, concentrés pour la plupart dans les grandes villes. Anvers compterait environ 3 000 fidèles, comme Bruxelles. Les fidèles sont en majorité des immigrants qui résident de manière temporaire ou non en Belgique. Il n'y a donc pas de registre de baptême. Pour prendre part à l'administration, il faut toutefois s'inscrire sur un registre électoral sur la base duquel s'opère le choix de la fabrique d'église. L'évêché d'Europe est très vaste et se compose de sept archidiaconats, dont un formé par la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Madame RIGAUX demande comment il se fait que le président et les deux membres du Comité central sont toujours nommés par le ministre de la Justice.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond qu'il s'agit d'un élément historique. Bien qu'il n'existe pas d'écrit pour expliquer cette réglementation, il considère qu'elle peut trouver son origine dans le passé, à l'époque où les fonctions au sein de l'Eglise anglicane n'étaient que des fonctions consulaires relevant de la compétence du ministre des affaires étrangères de Grande-Bretagne. A un moment donné, un litige a opposé ce ministre à l'évêque et le litige a finalement été tranché en faveur de ce dernier. C'est la raison pour laquelle la Belgique n'aurait pas souhaité que le ministre des affaires étrangères de Grande-Bretagne ait une quelconque compétence sur les fonctions exercées au sein de l'Eglise anglicane de Belgique. Cette compétence a dès lors été attribuée au ministre belge de la Justice.

Madame RIGAUX demande comment est envisagé l'avenir de cette réglementation.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que même si, dans la pratique, le ministre de la Justice ne s'est jamais écarté de la liste proposée par le Comité central, cette réglementation doit être modifiée. Le culte anglican est par conséquent demandeur d'une loi lui permettant de procéder lui-même aux nominations et d'une loi à caractère budgétaire permettant la création d'un cadre hiérarchique (le haut clergé et son encadrement administratif) ainsi que la nomination et la rémunération d'un secrétaire administratif et d'un Vicaire général. Cette loi devrait également créer les catégories nécessaires pour les personnes que l'Eglise anglicane pourrait désigner elle-même, éventuellement dans l'optique de l'organisation canonique. Actuellement, la loi relative aux traitements prévoit deux types de rémunération: une pour les chapelains à Bruxelles et à Anvers et une pour tous les autres. La loi ne mentionne pas de fonctions supérieures, de sorte que, d'un point de vue budgétaire, il ne peut y avoir de nomination à ce niveau.

Monsieur MORTIER demande pourquoi les paroisses reconnues plus tard l'ont été différemment des autres, reconnues antérieurement. Y a-t-il une explication historique?

Monseigneur VAN LEEUWEN indique que la reconnaissance varie d'une paroisse à l'autre. Ainsi, un rôle différent est souvent attribué au Comité central ou le statut de l'électeur diffère. A titre d'exemple, la reconnaissance de la paroisse de Tervuren et celle de la paroisse de Waterloo semblent similaires et pourtant elles sont totalement différentes par rapport à la reconnaissance des autres paroisses.

Monsieur MORTIER demande s'il n'y a pas une relation entre la différence de traitement indiquée dans la loi relative aux traitements et la différence en termes d'organisation.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que l'autorité a sans doute eu cet élément à l'esprit pour ce qui concerne Anvers et Bruxelles. Il existe en effet des différences entre les traitements mais pas comme ceux observés dans le monde des entreprises.

3. L'examen du rapport écrit

3.1. Le cumul

Monseigneur VAN LEEUWEN ajoute que les traitements sont insuffisants et que, pour cette raison, on tente de les compléter par le cumul de plusieurs fonctions ou une intervention financière de la paroisse. Le cumul de fonctions s'observe surtout dans les communes plus petites. En outre, les ministres du culte reçoivent des "subsides" des fidèles et non des fabriques d'église. Ces dons de paroissiens sont mêmes doublement imposés. Le paroissien ne peut déduire son don et le ministre du culte est imposé sur ces revenus.

Monsieur MORTIER demande si le souhait du culte anglican de maintenir le régime du cumul est lié à un problème de recrutement.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que le culte anglican n'est pas confronté à une pénurie de prêtres en Belgique. Au contraire, on recherche des places vacantes pour pouvoir y installer des prêtres. Il s'agit plutôt d'un problème de financement. L'autorité détermine des postes par paroisse ; dès lors, dans le cas de deux petites paroisses, où la capacité financière est donc moindre, il y a cumul de postes.

3.2. La nomenclature et la formation

Madame RIGAUX indique que le culte anglican est favorable à une augmentation du traitement comme pour la laïcité organisée. Les délégués laïques connaissent toutefois trois niveaux de traitement dans leur nomenclature alors que le culte anglican n'en connaît qu'un seul.

Monseigneur VAN LEEUWEN signale que la nomenclature proposée par le culte anglican peut être subdivisée en trois niveaux mais que la question se pose de savoir qui va fixer le niveau du traitement.

Monsieur MORTIER demande s'il n'est pas souhaitable de lier le traitement au niveau de formation des ministres des cultes.

Monseigneur VAN LEEUWEN affirme qu'une telle liaison est inacceptable pour le culte anglican.

Monsieur MORTIER demande si, par conséquent, toutes les décisions concernant les conditions de formation doivent rester de la compétence exclusive de l'église.

Monseigneur VAN LEEUWEN signale que les ministres du culte anglican sont pour la plupart titulaires d'un diplôme d'un niveau académique de type long et ont suivi une formation anglicane complémentaire. Un quart des ministres du culte anglican sont des théologiens spécialisés, les trois quarts restants ont suivi des formations universitaires ordinaires qui peuvent être de nature très diverse (physique nucléaire, baccalauréat général, consultance, ...).

Monsieur MORTIER demande en quoi consiste la formation religieuse.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que cette formation porte notamment sur la dogmatique, l'éthique, la théologie pastorale (p. ex. l'homme confronté à ses problèmes, l'accompagnement des mourants), la connaissance de la Bible et la liturgie.

Madame RIGAUX demande où cette formation peut être suivie.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que les formations sont généralement suivies à l'étranger. En ce qui concerne les candidats-ministres du culte pour la Belgique, ils suivent essentiellement ces études en Angleterre et environs ; en effet, on dénombre une quinzaine de séminaires pour l'Angleterre, l'Ecosse et l'Irlande. Toutefois, si un candidat a, par exemple, étudié la théologie à Louvain ou à Genève il ne doit bien évidemment pas recommencer ces études dans un séminaire vu qu'elles sont identiques à 90%.

Madame RIGAUX demande si les ministres du culte anglican proviennent essentiellement de l'étranger ou si l'on en trouve également en Belgique.

Monseigneur VAN LEEUWEN indique que la plupart viennent de l'étranger (Amérique, Angleterre, Nouvelle Zélande) mais on a vu récemment deux ministres du culte originaires de Belgique.

Monsieur MORTIER demande si certains ministres du culte anglican sont également ordonnés sur la base de leur expérience.

Monseigneur VAN LEEUWEN explique qu'à l'égard des jeunes candidats pour le sacerdoce et des candidats à un premier ministère prévaut l'exigence d'une formation universitaire, d'abord parce qu'ils doivent être en mesure d'assurer leur subsistance s'il devait leur arriver quelque chose dans le cadre de leur ministère et, ensuite, parce qu'à cet âge-là ils sont encore suffisamment jeunes pour pouvoir faire de telles études. A l'égard des candidats plus âgés ou de ceux qui entrent en ligne de compte pour une nomination suivante, prévaut la règle que plus ils sont âgés, plus les exigences sont faibles car ce groupe peut, effectivement, s'appuyer sur son expérience. Les candidats plus âgés constituent toutefois l'exception.

Monsieur MORTIER explique que la Commission est à la recherche d'une règle générale applicable à tous les cultes.

Monseigneur VAN LEEUWEN se demande si toutes les fonctions sont toutefois intrinsèquement comparables.

3.3. L'intérêt social

Madame RIGAUX évoque l'intérêt social du culte anglican et indique qu'elle a le sentiment que ce culte joue un rôle social, par exemple sur le plan de l'intégration de ses fidèles dans la société.

Monseigneur VAN LEEUWEN confirme que le culte joue un rôle social important vis-à-vis des personnes qui viennent en Belgique. Ces personnes ont généralement suivi une formation supérieure et l'on essaye de les aider à s'établir et à comprendre la problématique sociale de la Belgique. En effet, le culte anglican traite également de la société en tant qu'ensemble.

Madame TURNER-SMITH fait par ailleurs observer que de nombreux immigrants ignorent qu'il existe une église anglicane en Belgique. L'église anglicane a pour devoir de le leur signaler. En outre, elle aide par exemple les étudiants étrangers à trouver leur voie. En d'autres termes, le culte en tant que tel doit se tourner vers l'extérieur.

Madame RIGAUX fait remarquer que la participation des fidèles au culte est sans doute aussi un élément important.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond toutefois que la participation aux offices est également en régression dans le culte anglican. En effet, il est communément admis que lorsque la pression sociale augmente, la participation aux offices diminue. De plus, elle varie du fait qu'une partie des membres actifs proviennent de l'étranger, ne séjournent en Belgique que temporairement et repartent ensuite.

3.4. Le retraite

Monsieur MORTIER indique que le rapport écrit témoigne d'une volonté d'établir l'âge normal de la retraite à 65 ans, toutefois sans préciser clairement si cela doit ou non être l'âge obligatoire pour la retraite.

Monseigneur VAN LEEUWEN indique que l'église considère que l'âge normal de la retraite est 65 ans. La mission épiscopale prévaut fondamentalement jusqu'à l'âge de 70 ans mais peut ensuite être prolongée d'année en année à titre de faveur.

Monsieur MORTIER demande si un problème majeur se posera en ce qui concerne la pension de retraite pour les ministres du culte qui ont accédé à la prêtrise à un âge plus avancé.

Monseigneur VAN LEEUWEN indique que cette question n'a jamais été examinée dans la pratique mais qu'il y aura de toute façon un déficit de pension vu que le traitement du ministre du culte est moins élevé que dans le privé.

3.5. L'indemnité de logement et le traitement

Monsieur MORTIER demande au culte anglican vers quelle option va sa préférence. Soit une augmentation du traitement accompagnée d'une suppression de l'indemnité de logement, soit le maintien d'un traitement moins élevé et de l'indemnité de logement.

Madame TURNER-SMITH répond que tout dépend du montant.

Monseigneur VAN LEEUWEN se rallie à cet avis et répond que sa préférence va au maintien de l'indemnité de logement. Dans le cas contraire, le ministre du culte devrait louer son presbytère bien qu'il n'ait pas choisi personnellement le bâtiment. De plus, dans certaines villes, le revenu cadastral d'un presbytère peut être trop élevé, ce qui le rend impayable.

Monsieur MORTIER demande si le presbytère est également utilisé à d'autres fins, par exemple comme salle de réunion.

Monseigneur VAN LEEUWEN indique que c'est en effet parfois le cas et que c'est courant dans des paroisses plus petites ou dans le cadre de la planification d'activités de groupe. Cependant, le bâtiment n'est parfois pas du tout adapté à cet usage. Historiquement, le presbytère a été conçu pour un prêtre célibataire,

sans famille. Aujourd'hui, ces logements doivent pouvoir accueillir des familles, ce qui engendre nécessairement un coût plus élevé.

Monsieur MORTIER pose la question du montant actuel des traitements.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que le traitement est insuffisant. A Bruxelles, la paroisse paie 50% de supplément au ministre du culte. En outre, lorsqu'une personne ne séjourne qu'une courte période en Belgique, ce qui est généralement le cas des ministres du culte anglican, elle n'entre pas en ligne de compte pour un logement social. Par conséquent, si l'on choisit d'intégrer l'indemnité de logement dans le traitement, le ministre du culte anglican doit avoir les mêmes droits sociaux que toute autre personne habitant en Belgique.

Madame RIGAUX signale que l'indemnité de logement est une compétence régionale tandis que le traitement relève des compétences fédérales.

Pour Monseigneur VAN LEEUWEN, le parcours à suivre en vue d'obtenir l'approbation du budget pour la paroisse de Bruxelles est véritablement incroyable. Ce budget doit être examiné et approuvé par les 19 communes, ce qui nécessite chaque fois un an au moins. Ainsi, il n'a pas encore reçu le budget 2003. Monseigneur VAN LEEUWEN espère que l'établissement du budget sera réglé par la région.

3.6. L'égalité

Madame RIGAUX souhaite obtenir des informations sur le statut des femmes au sein de l'Eglise anglicane en Belgique ainsi que sur leur nombre et demande s'il est prévu, par exemple, un congé de maternité.

Madame TURNER-SMITH précise qu'il n'y a actuellement aucun ministre féminin rémunéré mais qu'il y en a eu durant quelques années. Le congé de maternité n'est pas prévu et elle se demande pourquoi c'est le cas pour toutes les autres femmes. Cette question est toutefois en grande partie théorique vu que, comme il a été dit, il n'y a actuellement pas beaucoup de ministres féminins du culte.

Monseigneur VAN LEEUWEN fait observer que si l'on envisage un congé de maternité, la question se pose de savoir qui, à ce moment-là, dirigera la paroisse. D'un point de vue financier, il faudra désigner un remplaçant, rétribué par l'autorité.

3.7. Le cumul

Monsieur MORTIER revient sur le régime du cumul et indique qu'aucun cumul de fonction n'est possible dans la laïcité organisée. Il se demande dans quelle mesure la possibilité de cumul serait essentielle dans le culte anglican si le traitement devait être augmenté.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond qu'il s'agit surtout d'une question financière. Si le traitement est plus élevé et correct et si le haut clergé est rémunéré séparément, le régime du cumul ne semble plus nécessaire. Il poursuit en indiquant que le culte anglican n'a qu'un seul 'pasteur-aumônier de prison', qui doit évidemment prendre en charge toutes les prisons, mais que ses frais de transport ne sont pas remboursés. Il serait dès lors indiqué de conserver la possibilité d'un cumul entre la fonction de pasteur et celle d'aumônier, ainsi que d'autres cumuls, avec une fonction dans l'enseignement par exemple.

Madame RIGAUX demande si des ministres du culte anglican travaillent également dans le privé.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que l'église appointe le service ordinaire d'un prêtre mais pas s'il travaille pour des services extraordinaires ; pour ceux-ci, seuls les frais de fonctionnement sont remboursés. Dans la pratique, il y a effectivement des cumuls, par exemple avec une fonction de professeur.

3.8. Les frais de fonctionnement

Madame RIGAUX demande des informations quant aux frais de fonctionnement.

Pour Madame TURNER-SMITH, il s'agit d'un problème important étant donné que personne n'est rémunéré pour les tâches administratives et qu'à présent Monseigneur VAN LEEUWEN s'occupe pratiquement de tout. Cette situation ne peut pas durer.

Monseigneur VAN LEEUWEN ajoute qu'il y a, il est vrai, quelques volontaires mais qu'ils sont peu nombreux et qu'ils ne peuvent évidemment reprendre aucune véritable tâche sur eux. Un volontaire n'est par exemple pas en mesure de prendre en charge une fonction ayant trait à la politique à suivre, dans la mesure où celle-ci nécessite une étude constante des nouvelles réglementations. C'est pourquoi ils ne peuvent être chargés dans certains cas que de l'exécution de quelques dispositions, comme par exemple la relecture des procès-verbaux des fabriques d'église. De plus, les frais de bureau sont également pris en charge par les paroisses, pas par les fabriques d'église.

Monsieur MORTIER leur demande s'ils considèrent que les bâtiments réservés à l'administration doivent également être inclus dans les frais de fonctionnement.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que l'Eglise anglicane possède effectivement des bâtiments mais en nombre trop restreint et que la place manque déjà. Le culte anglican ne possède pas de patrimoine historique et autrefois les bâtiments étaient réservés exclusivement à la liturgie. Ils n'étaient pas destinés à servir de lieu de travail.

Monsieur MORTIER revient sur la nomenclature et demande si différents niveaux sont également nécessaires au sein du secrétariat.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que l'on peut envisager une fonction correspondant au niveau de collaborateur de cabinet et une fonction d'employé administratif ordinaire.

Madame LEUS revient sur l'exemple d'un ministre du culte qui cumule sa fonction avec celle de professeur d'université, situation qui se produit également dans les fonctions civiles. Elle demande si les frais consentis par lui sont aussi à charge du budget de l'église.

Monseigneur VAN LEEUWEN précise que les frais résultant de l'exercice du culte sont remboursés mais pas le traitement ou le logement.

3.9. Le traitement

Monsieur MORTIER demande à Monseigneur VAN LEEUWEN et à Madame TURNER-SMITH s'ils ont encore des questions ou des remarques à formuler.

Monseigneur VAN LEEUWEN signale que le traitement actuel est un traitement de fonction et que le culte anglican souhaiterait voir ce concept maintenu. Il n'est pas favorable à la barémisation du traitement pour la simple raison que peu de ministres du culte anglican effectuent toute leur carrière en Belgique.

3.10. L'ancienneté et la pension

Madame RIGAUX demande si le régime de l'ancienneté pose un problème.

Monseigneur VAN LEEUWEN souligne l'importance de savoir qui donnera un contenu à cette notion. L'Eglise ou l'Etat ? De plus, l'ancienneté déjà acquise à l'étranger devrait être prise en considération.

Madame TURNER-SMITH indique qu'un prêtre séjourne en moyenne cinq à six ans en Belgique. Il est d'usage, en Angleterre également, que les ministres du culte anglican changent régulièrement de paroisse.

Monseigneur VAN LEEUWEN signale que, jusqu'à l'âge de 50 ans, le ministre du culte anglican change souvent de paroisse, qu'entre 50 et 60 ans il reste relativement longtemps dans la même paroisse et qu'à partir de 60 ans il choisit une paroisse plus petite pour y terminer sa carrière.

Monsieur SMETS précise que cela a pour conséquence que le ministre du culte perçoit un traitement en Belgique mais pas de pension puisqu'il part à l'étranger à l'issue d'une courte période.

Monseigneur VAN LEEUWEN répond que la règle appliquée actuellement est qu'à partir de 5 années de service, celles-ci sont prises en compte pour la pension. Pour les prestations inférieures à 5 ans prévaut une réglementation plus complexe selon laquelle le ministre du culte est considéré comme un travailleur et se voit, par conséquent, verser une pension moins élevée.

Monsieur SMETS répond que c'est sans doute la raison pour laquelle on opte pour une pension sans prime.

Monseigneur VAN LEEUWEN précise que la pension de la Church of England repose sur une pension britannique complète et sur une pension ecclésiastique. Il est bien évidemment possible de continuer à se faire 'assurer' mais les charges pour la poursuite du paiement auprès de la Church of England sont supportées par les paroisses.

Monsieur HUSSON indique que la pension est dès lors une addition de périodes de 4 à 5 ans de services.

Monsieur SMETS précise que chez les catholiques la pension est essentiellement une pension sans prime étant donné que les prêtres ne peuvent se marier. Il en résulte qu'ils bénéficient d'une majoration de 7,5% de leur traitement.

3.11. Les frais de déplacement

Monseigneur VAN LEEUWEN revient sur les frais de déplacement et indique qu'il est nécessaire pour de nombreux ministres du culte anglican de disposer d'une voiture. Concernant le budget relatif aux kilomètres parcourus, l'autorité locale indique qu'il est inclus dans le traitement alors que l'administration du SPF Justice estime que ce n'est pas le cas. Etant donné que le ministre du culte va à la rencontre des gens, le culte anglican est demandeur d'une réglementation en la matière, établie en concertation avec le fisc, et d'une disposition établissant clairement qui est compétent dans ce domaine.

3.12. La langue

Monseigneur VAN LEEUWEN évoque ensuite l'aspect de la langue et indique que vis-à-vis de l'autorité la maîtrise d'une des langues nationales est souhaitable. Cela est indispensable lorsque l'on réside en Belgique mais ne peut être imposé comme une condition.

Monsieur MORTIER fait observer qu'il existe évidemment une liberté en la matière au sein du culte mais que les normes imposées par la Communauté flamande iront plus loin.

3.13. La formation

Madame LEUS revient sur les diverses formes de formation et demande s'il est acceptable pour le culte anglican que le traitement soit lié à un niveau de formation.

Monseigneur VAN LEEUWEN estime que non car il doit être possible de déroger à cette règle pour des raisons pastorales et qu'une telle réglementation peut difficilement être coulée dans une loi. Se pose en outre la question de savoir quels diplômes doivent être pris en considération. De plus, sur le plan pastoral, l'évêque prend sa propre décision, décision qui lui serait plus difficile s'il devait être obligé de dire à une paroisse qu'il faut désigner tel ministre du culte mais qu'il ne recevra pas un traitement complet de l'Etat et que la paroisse devra par conséquent lui donner elle-même un complément de traitement.

Madame RIGAUX signale qu'un traitement plus élevé va de pair avec une plus grande responsabilité.

Monsieur MORTIER indique qu'en effet d'autres normes sont parfois d'application, p.ex. celle de l'expérience en lieu et place du diplôme, mais qu'il faut de toute façon adopter une autre réglementation.

Madame RIGAUX signale que dans d'autres cultes également les ministres suivent souvent leur formation à l'étranger. Il faut par conséquent chercher une réglementation équivalente. Comme le précise la Constitution, la nomination est spécifique au culte en soi.

Pour Monseigneur VAN LEEUWEN, la question est de savoir qui va déterminer la réglementation : l'Eglise ou l'autorité ?

Madame RIGAUX répond qu'il appartient en premier lieu à l'Eglise de le faire mais que la question de la formation des ministres du culte a été soulevée à propos des imams.

Monseigneur VAN LEEUWEN souligne qu'il n'est évidemment pas un expert mais que l'on peut se demander si la fonction d'un imam est la même que celle d'un prêtre.

4. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient Monseigneur VAN LEEUWEN et Madame TURNER-SMITH pour leur présence, leurs commentaires, leur rapport et leur collaboration constructive. Enfin, Madame RIGAUX précise encore que le rapport qu'ils ont remis à la Commission restera au sein de celle-ci et ne sera pas diffusé (plus tard il est convenu que la Commission peut ajouter le rapport et ce procès-verbal à son rapport à Madame la Ministre) et qu'il leur est toujours loisible d'envoyer à la Commission un rapport complémentaire s'ils le souhaitent.

Wouter Ceulemans

Eric Ghysselinckx

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition des représentants du **culte catholique romain**, le vendredi 3 février 2006 de 14h à 16h au SPF JUSTICE, local 739.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Wouter CEULEMANS, Eric GHYSSELINCKX

Les représentants du culte catholique romain:

Monseigneur Guy HARPIGNY,	Evêque de Tournai, président du Comité épiscopal pour les contacts avec les pouvoirs publics, chargé par la Conférence épiscopale pour la problématique du statut des ministres du culte,
Monsieur le chanoine Armand BEAUDUIN,	Ancien directeur-général de l'Enseignement catholique
Monsieur le chanoine Etienne QUINTIENS,	Secrétaire de la Conférence épiscopale de Belgique et directeur du secrétariat

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Messieurs HARPIGNY, BEAUDUIN et QUINTIENS au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX remercie ces messieurs pour le rapport qu'ils ont transmis à la Commission par e-mail le 31 janvier 2006. Elle explique la tâche et l'objectif de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus dans le cadre des activités de la Commission.

2. Que pensent Messieurs HARPIGNY, BEAUDUIN et QUINTIENS du questionnaire que leur a envoyé la Commission ?

Monsieur le chanoine BEAUDUIN demande si les questions qui ont été posées au culte catholique romain étaient les mêmes que celles posées aux autres cultes reconnus et à la laïcité organisée.

Madame RIGAUX répond par l'affirmative.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN renvoie aux remarques préalables formulées dans le rapport fourni à la Commission et émet une réserve quant à la question du rôle social de l'Eglise catholique.

Madame RIGAUX explique que cette question a déjà été posée par les représentants d'autres cultes et que les termes "maatschappelijke rol" en néerlandais sont probablement plus corrects et ont sans doute un sens plus large que la traduction française "intérêt social", qui désigne plutôt l'aspect purement social.

Monsieur MORTIER indique que les termes néerlandais "maatschappelijk belang" sont également utilisés comme une des conditions à la reconnaissance d'un culte.

Monsieur le chanoine QUINTIENS souhaite clarifier l'« utilité sociale » du culte catholique romain et renvoie à la note qui a été préalablement communiquée à la Commission.

L'utilité sociale de l'Eglise est qu'elle répond aux besoins spirituels de la population. Ce service rendu par l'Eglise à la population n'a pas seulement une utilité sociale pour les fidèles ; elle contribue également à la cohésion sociale de l'ensemble de la population.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN souhaite être informé de ce que les autres cultes ont déclaré au sujet de l'Eglise catholique romaine dans le cadre de la Commission et sollicite la possibilité d'y répondre.

Madame RIGAUX répond que la Commission n'a entretenu que des contacts bilatéraux avec les autres cultes et que son objectif n'est pas de confronter les différents cultes mais simplement de rassembler des informations objectives et d'établir des analogies entre les différents cultes.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN poursuit en se demandant ce que signifie dans ce contexte la notion d'"égalité", en ce qui concerne par exemple les ministres du culte qui sont mariés et ceux qui ne le sont pas. Lorsque la Commission examine l'égalité, compare-t-elle les différents cultes entre-eux ?

Monsieur MORTIER explique qu'aucun autre culte n'a fait de comparaison avec le culte catholique romain et que si un entretien avec un autre culte devait engendrer une confrontation, la Commission réinvitera le culte catholique romain si nécessaire.

3. L'examen du rapport écrit

3.1. La rémunération

Monsieur MORTIER poursuit en disant que la Commission souhaite examiner les sujets 'traitements' et 'pensions' ainsi que l'adaptation éventuelle du système. Il demande comment le culte catholique romain évalue la rémunération.

Monseigneur HARPIGNY répond qu'à l'origine, les traitements évoluaient avec ceux des fonctions judiciaires. Les traitements du clergé supérieur ont continué à évoluer parallèlement tandis que les autres traitements du clergé inférieur demeuraient très modestes. Ces faibles traitements du culte catholique romain sont partiellement compensés par :

- a) une indemnité de logement pour les curés ;
- b) le casuel : à savoir la rétribution des membres du clergé paroissial pour certaines célébrations liturgiques (mariages, enterrements). La Conférence épiscopale en fixe les tarifs ainsi que les éventuelles modifications en la matière;
- c) le cumul : le cumul de mandats est une mesure exceptionnelle de prise en charge temporaire d'une place vacante dans une paroisse par un ministre du culte, en plus de sa charge. Tous les ministres

ordonnés n'exercent pas une fonction en cumul. Les assistants paroissiaux ne disposent pas de cette possibilité.

Une augmentation du traitement de base s'impose certainement si l'actuelle règle de cumul devait être supprimée

A noter à cet égard qu'outre les traitements modestes des membres du clergé paroissial, l'église doit veiller elle-même au financement de son personnel administratif.

Monsieur le chanoine QUINTIENS indique que le traitement actuel d'un assistant paroissial ne lui permet pas d'entretenir une famille. De nombreux diacres ne bénéficient pas d'un traitement en tant que ministre du culte. Les traitements alloués ne correspondent d'ailleurs pas aux études qu'ils ont suivies.

3.2. La nomenclature

Madame RIGAUX observe que le statut des assistants paroissiaux est précaire et qu'ils ne figurent actuellement pas dans la nomenclature. Elle demande si cette catégorie ne doit pas être intégrée dans la nomenclature dans la mesure où leur fonction est aujourd'hui en extinction, bien qu'ils exercent des tâches comparables à celles des vicaires.

Monsieur le chanoine QUINTIENS fait tout d'abord remarquer qu'il y a une différence entre les ministères ordonnés et non ordonnés et que, dans cette dernière catégorie, ce sont surtout des femmes qui apportent une contribution personnelle en qualité d'assistant paroissial. Dans l'Eglise catholique, les laïcs s'impliquent de plus en plus dans des tâches pastorales de toute nature pour lesquelles une formation et une désignation spécifiques sont requises.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN fait observer que la Cour des comptes a elle aussi indiqué que le statut de l'assistant paroissial était dépourvu de base légale mais trouvait son origine dans un compromis avec le Ministère de la Justice. L'Eglise catholique est consciente du fait que la loi doit être modifiée et que se pose par conséquent la question de savoir si l'assistant paroissial peut être intégré au niveau de la place vacante de vicaire. Des négociations sont actuellement en cours avec le Cabinet de la Ministre de la Justice en ce qui concerne le cadre et la place de l'assistant paroissial dans ce cadre.

Monseigneur HARPIGNY précise que le statut d'assistant paroissial est examiné conjointement avec le Cabinet. Premièrement, les assistants paroissiaux doivent être considérés comme ministres du culte. Deuxièmement, le principe constitutionnel selon lequel un cadre de ministres du culte est rémunéré ne peut être vidé de sa substance. Par exemple, les fonctions judiciaires qui ne sont pas pourvues ne sont également pas supprimées. Le cadre des vicaires et des chapelains peut éventuellement être réduit de 40%. Les places de curé sont toutefois liées à la survie d'une paroisse. Dans le cadre organique, la catégorie des vicaires doit être étendue aux diacres et aux assistants paroissiaux.

Madame RIGAUX fait observer que les paroisses relèvent de la compétence des Régions.

Monseigneur HARPIGNY estime que le nombre de curés ne peut être réduit dans la mesure où cela engendre la suppression de paroisses.

Monsieur HUSSON demande si la fonction d'assistant paroissial est également prévue en droit canonique.

Monsieur le chanoine QUINTIENS répond que cette question doit être nuancée. Bien qu'elle ne soit pas prévue expressément dans le Code de droit canon (Codex Juris Canonici), cette fonction a néanmoins été intégrée dans le droit ecclésiastique particulier par le biais des décrets promulgués par la Conférence épiscopale de Belgique.

Monsieur MORTIER précise que les canonistes ne sont pas toujours d'une égale clarté à ce sujet.

Monsieur le chanoine QUINTIENS indique que les assistants paroissiaux expriment bien l'évolution au sein de l'Eglise. De plus en plus de laïcs assument des tâches et des responsabilités au sein de la communauté ecclésiastique.

Monsieur GHYSSELINCKX observe que le droit canonique parle de prêtres, de diacres et de laïcs. La nomenclature civile mentionne quelques fonctions pour le clergé inférieur. Par conséquent, si l'assistant paroissial était ajouté à la fin de la nomenclature civile par une virgule, la question se poserait de savoir, d'un point de vue pratique, si ce poste doit être considéré comme une fonction ou comme un grade.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN considère que la qualification d'un ministre du culte relève de la compétence des chefs du culte et qu'en ce sens, l'assistant paroissial est un ministre du culte.

Monsieur GHYSSELINCKX demande si la fonction d'assistant paroissial doit dès lors être adjointe à celle de vicaire.

Madame RIGAUX indique qu'une tendance politique se dégage en faveur de l'intégration des laïcs dans le cadre légal mais que cette intégration suppose également une décision interne du culte lui-même. C'est pourquoi, il importe d'éclaircir cela en premier lieu.

Monsieur le chanoine QUINTIENS signale qu'un courrier fut adressé au Cabinet dans lequel il était proposé de réduire le cadre actuel de vicaires/chapelains de 40% avec la possibilité de nommer, au sein de ce cadre réduit, les assistants paroissiaux au niveau des vicaires. Les postes de curés ne seraient pas diminués puisque cela toucherait aux structures paroissiales (fabrique d'église, ...).

Monseigneur HARPIGNY ajoute que le Cabinet craignait que le budget augmente éventuellement si les assistants paroissiaux étaient intégrés dans le cadre. Toutefois, au niveau interne, il n'entre pas dans les intentions de l'Eglise catholique romaine de pourvoir toutes les places de vicaires par des laïcs.

Madame RIGAUX demande si, outre les assistants paroissiaux, il y a encore d'autres laïcs, comme le secrétaire d'évêché par exemple, qui sont rémunérés en tant que ministres du culte et si une modification est souhaitable en la matière.

Monseigneur HARPIGNY répond qu'il estime qu'aucune modification ne doit être apportée à ce propos.

Monsieur MORTIER demande si une augmentation du traitement en échange d'une limitation du cadre est envisageable.

Monsieur le chanoine QUINTIENS souligne qu'une proposition d'augmentation des traitements (avec introduction d'un barème lié à l'ancienneté) a déjà été formulée, et ce, dans le cas d'une suppression éventuelle de la règle de cumul.

3.3. L'indemnité de logement

Monsieur HUSSON demande comment le culte catholique romain considère l'indemnité de logement. Envisage-t-on deux cadres différents : un avec l'indemnité de logement et l'autre sans ?

Monsieur le chanoine BEAUDUIN indique que l'indemnité de logement revient au curé et que cette matière a été transférée du niveau fédéral vers les Régions. L'indemnité de logement constitue, outre le cumul, un revenu supplémentaire vu le traitement modeste des curés. Les prêtres qui ne perçoivent pas d'indemnité de logement devraient par conséquent se voir octroyer une indemnité supplémentaire.

Monsieur le chanoine QUINTIENS précise que les cures ont encore une fonction et une valeur spécifiques et qu'elles sont donc plus qu'une simple habitation de fonction (réunions de la fabrique d'église, archives de la fabrique d'église par exemple).

Monseigneur HARPIGNY souligne également que les résidences épiscopales hébergent également les bureaux de l'évêché.

Madame RIGAUX indique que la Commission ne souhaite pas supprimer l'indemnité de logement dans la mesure où elle constitue une donnée sociale. Cependant, il subsiste une différence entre les cultes reconnus en ce qui concerne les revenus de leurs ministres.

3.4. La formation

Monsieur le chanoine QUINTIENS considère que les assistants paroissiaux peuvent être comparés aux diacres ou aux pasteurs auxiliaires dans le culte protestant. La plupart du temps, les assistants paroissiaux possèdent déjà une aptitude professionnelle spécifique ; il est convenu entre les évêchés que les assistants paroissiaux doivent au moins être titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire. A côté de cela, ils doivent suivre une formation religieuse de trois à quatre ans (pas à temps plein) et un an de stage. Bien que certains d'entre eux soient titulaires d'un titre académique, ils bénéficient seulement d'un traitement de vicaire.

3.5. Le nombre de fidèles

Madame RIGAUX signale que le nombre de fidèles dans le culte catholique est basé sur le nombre d'habitants, ce qui s'explique historiquement. Elle demande si ce système doit être maintenu ou si une nouvelle répartition est envisageable, comme pour la laïcité organisée.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN se demande comment le cadre serait alors défini. Prendre comme base le nombre de fidèles et rechercher ensuite un critère est en effet très difficile.

Monseigneur HARPIGNY se demande sur quel comptage on se baserait. Différents critères peuvent servir de base, par exemple le registre des baptêmes, le nombre d'obsèques religieuses ou simplement le sentiment d'être catholique. Différentes méthodes de comptage sont également utilisées dans le culte orthodoxe ou le culte protestant.

Monsieur le chanoine BEAUDUIN indique qu'on pourrait également se baser sur le nombre d'élèves qui suivent le cours de religion catholique, tant dans l'enseignement catholique que dans l'enseignement officiel.

Monsieur le chanoine QUINTIENS renvoie au système allemand où le comptage s'effectue sur la base de la déclaration faite sur le formulaire d'imposition. Toutefois, l'Etat belge estime que le culte présente une utilité sociale et qu'il doit dès lors être subsidié, ce qui est considéré par beaucoup, y compris à l'étranger, comme un système très précieux.

Monseigneur HARPIGNY prévient que si des modifications radicales sont apportées au système ou que si le nombre de cultes ou leurs moyens diminuent, le nombre de mouvements sectaires augmentera dans la société, ce qui n'est évidemment pas l'objectif. A ce sujet, la question se pose de savoir si chaque culte qui en fait la demande doit être reconnu.

Monsieur MORTIER demande comment l'Eglise résout le problème des paroisses sans curé.

Monseigneur HARPIGNY répond qu'on essaie de résoudre ce problème par le biais de fédérations de paroisses. Il signale au passage que la fermeture d'églises paroissiales a suscité des réactions négatives par le passé, surtout lorsqu'une autre destination était donnée au bâtiment. En outre, il importe de souligner que l'église remplit quand même aussi une fonction de visibilité dans la société.

3.6. La Langue

Monseigneur HARPIGNY indique que la connaissance d'une des trois langues nationales est requise dans le culte catholique.

Madame RIGAUX explique que l'emploi des langues relève principalement de la compétence des Communautés. La Commission se préoccupe uniquement de la communication avec l'administration.

Monsieur le chanoine QUINTIENS indique que les ministres du culte catholique qui sont responsables de communautés de fidèles d'origine étrangère sont tenus de maîtriser une des langues nationales dans un délai d'un an.

4. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient Monseigneur HARPIGNY, Messieurs les chanoines BEAUDUIN et QUINTIENS pour leur présence, leurs commentaires, leur rapport et leur collaboration constructive. Madame RIGAUX fait encore remarquer que le rapport communiqué à la Commission restera en son sein et ne sera pas rendu public.

Enfin, Madame RIGAUX signale qu'il est toujours possible, si on le souhaite, d'adresser un rapport complémentaire à la Commission et que les coprésidents de la Commission s'informeront auprès de Madame la Ministre à propos du courrier qui lui a été adressé concernant les assistants paroissiaux.

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition des représentants du **culte islamique**, le jeudi 9 février 2006 de 14h à 16h30 au SPF Justice, local 739.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaires de la Commission: Eric GHYSSELINCKX, Wouter CEULEMANS

Les représentants du culte islamique:

Monsieur Coskun BEYAZGÜL, président de l'Exécutif des Musulmans de Belgique,
Monsieur Imran AKHTAR, membre de l'Exécutif des Musulmans de Belgique, responsable du département communication.

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Messieurs BEYAZGÜL et AKHTAR au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX remercie ces messieurs pour le rapport qu'ils ont transmis à la Commission par e-mail le 8 février 2006. Ce rapport étant quelque peu sommaire, vu que le conseil des théologiens n'a pas encore pu se réunir et qu'il n'a dès lors pas encore été à même de répondre à certaines questions, la Commission va poser des questions aux deux invités et éventuellement les inviter une nouvelle fois plus tard en vue d'explications complémentaires. Madame RIGAUX explique ensuite la mission et l'objectif de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus dans le cadre des travaux de la Commission.

Messieurs BEYAZGÜL et AKHTAR se présentent à leur tour en quelques mots. Outre sa fonction de président de l'Exécutif, Monsieur BEYAZGÜL est également imam mais n'exerce cette fonction que de façon sporadique. Monsieur AKHTAR est commerçant et s'occupe de la communication de l'Exécutif.

2. L'examen du rapport écrit

Madame RIGAUX demande ce qu'ils attendent du conseil des théologiens concernant les questions restantes de la Commission.

Monsieur BEYAZGÜL répond que l'Exécutif gère le temporel du culte conformément à l'Arrêté Royal qui le reconnaît comme tel.

Pour répondre aux questions d'Ordre théologique, l'Exécutif se réfère au Conseil des théologiens.

2.1. L'organe représentatif

Madame RIGAUX demande comment les chambres linguistiques sont nées au sein de l'Exécutif et quel en est l'objectif.

Monsieur BEYAZGÜL répond que cette répartition s'est faite à l'image de la composition de l'AG des musulmans « 34 membres FR et 34 membres NL » afin d'obtenir une représentativité linguistique équitable pour servir notre communauté.

Madame RIGAUX demande si certaines communautés musulmanes ne sont pas représentées par l'Exécutif.

Monsieur BEYAZGÜL répond que, l'Exécutif des Musulmans représente tous les musulmans de Belgique sans distinction ethnique.

Madame RIGAUX fait observer que dans d'autres cultes, l'organe représentatif est composé de religieux alors que ce n'est pas le cas pour le culte musulman. Ce sont surtout des laïques qui siègent à l'Exécutif.

Monsieur BEYAZGÜL répond que l'islam ne reconnaît pas un statut laïque pour l'Homme : « On est musulman ou on ne l'est pas ».

De plus, un culte ne peut être comparé à la laïcité

Par conséquent, les membres de l'AGMB et de l'EMB sont des musulmans élus par les musulmans de Belgique sans pour autant être des théologiens dont leur fonction est de gérer le Temporel du Culte.

Madame RIGAUX demande si l'Exécutif entretient des liens très étroits avec les théologiens.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'ils se réfèrent au conseil des théologiens pour toutes les questions d'ordre théologique.

Monsieur HUSSON remarque que différentes communautés musulmanes, par exemple la communauté turque ou la communauté marocaine, participent aux élections et demande comment cela s'est déroulé.

« La question est incompréhensible donc nous ne pouvons y répondre » répond Monsieur BEYAZGÜL.

Monsieur MORTIER demande si on tient compte des différentes communautés pour compléter le cadre des imams.

Monsieur BEYAZGÜL répond que chaque communauté locale reconnue par la région présentera son candidat Imam à l'EMB qui à son tour proposera la désignation au SPF Justice

2.2. La formation

Madame RIGAUX explique que, dans certains cas, la loi pénale peut punir un ministre d'un culte pour ses dires mais que cette disposition est très critiquée. Elle se demande comment les représentants envisagent la fonction de l'imam, qui perçoit un traitement de l'autorité, et sa formation.

Monsieur BEYAZGÜL répond que tous les citoyens sont égaux vis-à-vis de la loi sans distinction. En ce qui concerne la formation des Imams, il remet un projet établi

Madame RIGAUX fait observer que des ministres d'autres cultes, comme les cultes anglican, israélite et orthodoxe, suivent également une formation à l'étranger et que l'Exécutif ne doit pas partir du principe qu'une formation à l'étranger doit a priori être rejetée. Une formation peut éventuellement être organisée sur le plan fédéral, comme c'est actuellement le cas pour les magistrats, et pas nécessairement par les communautés.

Monsieur AKHTAR se demande si une formation d'imam peut être comparée avec une formation de magistrat.

Madame RIGAUX précise que la suggestion émise porte sur une formation civile qui pourrait éventuellement être organisée au niveau fédéral. Elle se demande si la base suit l'Exécutif sur ce plan.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'il a effectivement le sentiment d'être soutenu par la base dans la mesure où elle souhaite un imam formé qui soit familiarisé avec les institutions belges.

Monsieur AKHTAR signale que l'initiative a déjà été prise dans les mosquées de prêcher en arabe et dans une des deux langues nationales afin d'atteindre ainsi également les jeunes et leur permettre plus facilement d'y rattacher leur formation civile.

Madame RIGAUX demande si beaucoup d'imams ont suivi leur formation à l'étranger.

Monsieur BEYAZGÜL confirme que la grande majorité des Imams actuels sont formés dans les pays dont les musulmans de Belgique sont originaires tels que le Maroc, la Turquie, l'Égypte mais aussi certains pays européens.

Madame RIGAUX demande s'il y a également des imams en Belgique qui n'ont pas suivi la moindre formation, comme le dit parfois la rumeur.

Monsieur BEYAZGÜL répond que ce n'est assurément pas le cas des imams officiant en Belgique, cependant leur formation varie d'un pays à un autre.

Madame RIGAUX indique que la Commission vise l'égalité ce qui implique aussi que chaque culte conserve sa spécificité. Le culte protestant est également demandeur d'une formation mais en même temps il attache une grande importance à la maturité d'un candidat pasteur. L'objectif n'est dès lors pas de fonder uniquement les éventuels critères sur le diplôme.

Monsieur AKHTAR répond qu'il convient de procéder à une régularisation des imams qui sont déjà actifs en Belgique car il existe un sentiment de respect pour les anciens imams.

Madame RIGAUX considère qu'il existe au sein de la communauté musulmane un petit groupe dangereux qui préoccupe les gens.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'un musulman ne peut en aucun cas représenter un danger pour la société car il pourrait alors entrer en contradiction avec les principes fondamentaux de l'Islam.

Monsieur AKHTAR demande si les ministres d'autres cultes font l'objet d'un screening.

Madame RIGAUX pense que ce n'est pas le cas mais que cela ne lui paraît pas contraire à la Constitution.

Monsieur BEYAZGÜL pense que le screening n'est pas appliqué pour les autres cultes

Monsieur HUSSON précise que les aumôniers de l'ensemble des cultes reconnus sont susceptibles d'être soumis au screening.

Madame RIGAUX observe que d'autres cultes exigent généralement un diplôme si bien que l'autorité pourrait également l'exiger des imams.

Monsieur HUSSON pense que des ministres des cultes d'autres cultes ont également fait l'objet d'enquêtes de sécurité par le passé (notamment au moment de la guerre froide ou dans le cas de cultes non reconnus). Un screening est également effectué dans le cadre de la délivrance des permis de séjour.

Madame RIGAUX demande s'il faut une seule école.²⁰⁴

Monsieur MORTIER demande si les imams marocains séjournent également en permanence en Belgique.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'effectivement, des imams marocains habitent en Belgique avec leur famille ; ils sont payés par la communauté locale.

Monsieur MORTIER indique qu'apparemment seuls les imams turcs reçoivent un traitement de leur pays d'origine. Il demande comment il faudra procéder à l'égard des imams qui sont actifs aujourd'hui en Belgique et qui repartiront et si, dans l'hypothèse où les imams seraient rémunérés par l'autorité belge, ils ne devraient pas renoncer à leur traitement turc.

Madame RIGAUX demande, premièrement, s'il y a accord sur l'impossibilité de cumul avec un traitement turc et, deuxièmement, s'il existe dans le culte islamique d'autres cumuls, par exemple avec une fonction dans le secteur privé.

Monsieur BEYAZGÜL est d'accord qu'il ne sied évidemment pas qu'un imam perçoive un traitement turc et un traitement belge. En outre, il n'est pas possible d'être imam et d'avoir un autre emploi.

²⁰⁴ Dans un document de travail déposé à la Commission, le 5 septembre 2006, soit après la clôture des travaux de la Commission, l'Exécutif des Musulmans de Belgique propose un programme d'enseignement comprenant un volet civique et un volet théologique, qui serait fait en langue française et en langue néerlandaise.

2.3. La nomenclature et l'égalité²⁰⁵

Madame RIGAUX demande comment intégrer l'imam dans la nomenclature civile.

Madame RIGAUX demande s'il est possible de prévoir une nomenclature à trois niveaux, comme c'est le cas pour la laïcité organisée.

Madame RIGAUX demande si d'autres ministres du culte que les imams sont nécessaires, par exemple pour visiter les malades.

Madame RIGAUX demande si l'Exécutif dispose d'un rapport indiquant le nombre et la taille des différentes mosquées ainsi que le nombre de ministres du culte et les budgets requis.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'ils essayeront d'établir une telle liste en fonction des dossiers qui seront introduits pour la reconnaissance bien qu'ils estiment que le nombre des mosquées dans le Royaume s'élève à près de 350.

Actuellement aucun lien organique n'existe entre les mosquées n'ayant pas rentré leur dossiers et l'EMB.

Monsieur HUSSON indique que dans un pré-rapport de l'ancien Exécutif, celui-ci a parlé de la fonction de « prédicatrice » dans sa proposition de nouvelle nomenclature. Il se demande à quelle fonction cela correspond aujourd'hui.

Madame RIGAUX explique que, dans le culte catholique romain, des femmes portant le titre d'assistantes paroissiaux sont aujourd'hui aussi actives en tant que ministres du culte et que cela suscite des questions quant à leur statut, par exemple en ce qui concerne le congé de maternité.

Monsieur AKHTAR souligne que, culturellement, le culte catholique romain et le culte islamique ont une approche différente de la femme et qu'il faut en tenir compte. Toutefois, il considère que c'est une bonne idée de définir un statut pour la femme.

Monsieur BEYAZGÜL explique que les femmes ne président pas les prières mais qu'elles accomplissent un certain nombre de rituels destinés aux femmes et apportent des solutions à leurs difficultés.

2.4. Les frais de fonctionnement

Monsieur MORTIER évoque les frais de fonctionnement de l'Exécutif et demande s'il n'est pas prévu que la subvention soit supprimée dès le moment où les imams sont nommés.

Monsieur HUSSON ajoute qu'il existe différents systèmes en matière de frais de fonctionnement. Dans certains cultes, la fonction de secrétaire est prévue dans la nomenclature et peut être exercée par un laïc. La laïcité organisée perçoit une somme pour les frais de fonctionnement de son secrétariat mais ses présidents ne perçoivent pas de traitement. Le culte islamique reçoit un subside pour son Exécutif jusqu'à ce que les imams soient nommés. Monsieur HUSSON demande comment l'Exécutif envisage ces frais de fonctionnement à l'avenir. Propose-t-il dans la nomenclature le nombre de secrétaires qui sont nécessaires et

²⁰⁵ Voir note 204 et *supra* 8, annexe 2 dans laquelle la nomenclature proposée par l'Exécutif dans le document précité a été intégrée.

qui toucheront un traitement ou préfère-t-il un système analogue à celui de la laïcité organisée avec paiement de frais de fonctionnement mais sans rémunération des présidents ?

Monsieur AKHTAR répond que l'organe représentatif doit évidemment être maintenu afin de structurer tous les dossiers touchant la communauté musulmane, par ailleurs, le dossier Imams est loin d'être le seul à traiter.

Madame RIGAUX explique que la laïcité organisée ne présente pas non plus une structure bien définie si bien que la comparaison avec le culte islamique peut être établie sur ce plan.

Monsieur BEYAZGÜL indique qu'un subside demeure nécessaire pour faire fonctionner l'Exécutif.

Monsieur HUSSON confirme que l'Exécutif doit évidemment subsister.

Monsieur MORTIER s'informe sur la personnalité juridique de l'Exécutif.

Monsieur BEYAZGÜL répond qu'une asbl a déjà été constituée pour gérer les finances de l'institution dans laquelle siège l'ensemble des membres de l'EMB.

2.5. La langue

Monsieur BEYAZGÜL indique que la connaissance linguistique des imams préoccupe également l'Exécutif. Idéalement, on devrait recommander la connaissance d'une des deux langues nationales mais cela se fera avec le temps. L'Exécutif ne préconise donc pas d'exiger la connaissance d'une langue nationale mais plutôt de la soutenir ; sinon, on produit l'effet contraire dans la mesure où on pense que cette condition linguistique n'est pas imposée aux ministres d'autres cultes.

Madame RIGAUX explique que l'exigence linguistique concerne surtout l'Exécutif lui-même et qu'elle relève des compétences des communautés. On peut éventuellement envisager de rattacher l'étude de la langue à la formation d'imam et de l'intégrer dans le cursus universitaire.

Monsieur AKHTAR répond que théologie et pédagogie vont effectivement bien ensemble.

Monsieur BEYAZGÜL ajoute que le problème linguistique se pose principalement chez les imams qui sont actuellement en activité ; il ne se pose pas pour la génération future des imams qui auront suivi une formation en Belgique.

Monsieur MORTIER demande si le culte islamique est confronté à un problème de recrutement.

Monsieur BEYAZGÜL répond que c'est la communauté locale reconnue par la région qui désignera l'Imam et le proposera à l'EMB qui à son tour le présentera au SPF Justice

3. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient Messieurs BEYAZGÜL et AKHTAR pour leur présence, leurs explications, leur rapport et leur collaboration constructive.

Monsieur AKHTAR souhaite encore savoir si le culte islamique est le seul à avoir été interrogé et pourquoi la Commission ne compte pas de musulman.

Madame RIGAUX explique que les mêmes questions ont été posées à chaque culte reconnu ainsi qu'à la laïcité organisée, que tous les cultes sont entendus par la Commission et que sa mission ne se limite pas au culte islamique. Elle ne sait pas pourquoi la Commission ne compte pas de musulman ni comment elle a été exactement constituée mais suppose que la préférence religieuse des membres n'a nullement été déterminante. Elle suppose en outre qu'aucun des membres n'appartient au culte orthodoxe, anglican ou israélite. La Commission a été composée sur la base des compétences des membres et de la représentation par la Cour des comptes, le Conseil d'Etat, quelques universités et la Cour d'arbitrage.

Monsieur BEYAZGÜL indique que, conformément à ce qui a été convenu, l'Exécutif adressera encore à la Commission un rapport concernant les questions théologiques ainsi qu'une liste des mosquées présentées à la reconnaissance (liste non communiquée)

Wouter Ceulemans

Eric Ghyselinckx

Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus

Audition des coprésidents du Conseil Central Laïque (CCL), le vendredi 17.02.06 de 14h à 16h00 au SPF Justice, local 739.

PRESENTS :

Membres de la Commission: Marie-Françoise RIGAUX, Freddy MORTIER, Jonny DRIJKONINGEN, Jean-François HUSSON, Kaat LEUS, Noël SMETS.

Secrétaire de la Commission: Wouter CEULEMANS

Les coprésidents du Conseil Central Laïque :

Monsieur Philippe GROLLET, Coprésident du Conseil Central Laïque (ci-après dénommé CCL), président du Centre d'Action Laïque et avocat au barreau de Bruxelles;

Monsieur Michel MAGITS, Coprésident du Conseil Central Laïque, président de l'Unie Vrijzinnige Verenigingen, professeur ordinaire à la faculté de droit de la VUB et vice-recteur 'Studentenbeleid' (politique à l'égard des étudiants).

1. Accueil

Monsieur MORTIER souhaite la bienvenue à Messieurs GROLLET et MAGITS au nom de la Commission et laisse les membres se présenter brièvement.

Madame RIGAUX les remercie pour le rapport qu'ils ont transmis à la Commission par e-mail le 10.02.06. Elle précise la mission et le but de la Commission et situe brièvement les auditions des organes représentatifs des cultes reconnus et des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues dans le cadre des activités de la Commission.

2. Que pensent Messieurs GROLLET et MAGITS du questionnaire que leur a envoyé la Commission ?

Monsieur MAGITS signale que la tâche de la Commission peut être utile, mais que son enquête doit alors englober tous les aspects possibles des cultes et qu'elle ne peut se limiter à des éléments partiels bien définis.

Monsieur GROLLET déclare, quant à lui, que le débat est engagé depuis plus de dix ans déjà et que l'examen du statut pécuniaire des ministres des cultes sans évoquer le cumul des traitements dans le but d'exclure l'addition de plusieurs temps pleins serait inacceptable sur le plan méthodologique. Les dispositions légales et réglementaires relatives aux cultes sont pour la plupart surannées et archaïques. Certaines d'entre elles sont aussi discriminatoires comme, par exemple, l'octroi d'un logement en nature aux ministres de certains cultes reconnus. Par ailleurs, le système du casuel est un système de paiement au noir de sommes d'argent qui échappent à toute cotisation sociale et fiscale (c-à-d une rémunération déguisée). Le rapport que le CCL a transmis à la Commission fait référence à ces dispositions légales et réglementaires éparses et surannées. 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 pourrait servir de base à une réglementation générale pour tous les cultes reconnus mais, en application de cette même loi, le cumul des traitements au-delà d'un temps plein ne serait alors plus possible. Lorsque des traitements ou des subventions sont alloués, des prestations vérifiables doivent bien entendu être en contrepartie effectuées. Il ne peut y avoir d'égalité si le cadre n'est pas déterminé de manière identique pour tous les ministres des cultes. Jusqu'à présent, les nomenclatures existantes ont toujours été fixées conformément aux demandes formulées par chaque culte. Le CCL souhaite simplement pouvoir donner à ses délégués laïques un statut correct basé sur les barèmes appliqués aux agents publics et en aucune manière des privilèges. Un régime de droit civil procure toute l'indépendance et la sécurité nécessaires.

3. L'examen du rapport écrit

3.1. Le cumul, les traitements, les pensions et le casuel

Monsieur MAGITS déclare que l'autorisation de cumuler des traitements est totalement contraire à la principale motivation qui justifie l'intervention de l'autorité. L'Etat belge intervient parce qu'il estime que les cultes et les conceptions philosophiques non-confessionnelles ont une utilité sociale. En ce sens, le ministre du culte ne peut logiquement être disponible qu'une seule fois à temps plein, si bien que tout cumul est impossible et doit fondamentalement être rejeté.

Monsieur MORTIER répond que les cultes ne s'opposent pas forcément à la suppression des cumuls, mais qu'ils souhaitent alors un alignement sur le statut des délégués laïques.

Monsieur MAGITS affirme que le CCL veut en arriver à un traitement égal pour chaque ministre d'un culte et délégués laïques. Il existe différentes possibilités pour augmenter ces traitements autrement que par le cumul de traitements ou l'indemnité de logement. Aujourd'hui encore, la fabrique d'église a toujours la possibilité d'octroyer aux ministres du culte une allocation supplémentaire, ce qui constitue de nouveau un élément déguisé totalement étranger à ce qui est normalement appelé traitement. Il est préférable d'attribuer des moyens de manière transparente, afin qu'ils soient contrôlables pour tout un chacun. De plus, les pensions devraient également être égales. Certains ministres des cultes perçoivent une pension préférentielle et ne paient pas de cotisation pour une pension de survie parce qu'ils ne peuvent pas se marier. Pourquoi cette réglementation n'est-elle pas applicable également aux célibataires ordinaires ? Pourquoi les prêtres catholiques romains peuvent-ils partir à la retraite à 65 ans alors que les ministres des autres cultes peuvent seulement le faire à 70 ans? Rien ne peut justifier ces inégalités. Le CCL est dès lors partisan d'une uniformisation de toutes les réglementations pour tout le monde et d'un relèvement des traitements des ministres des cultes au même niveau que ceux des délégués laïques. Certains cultes pourraient alors toutefois argumenter que l'autorité s'aventure sur le terrain de la réglementation interne du culte.

Madame RIGAUX fait en premier lieu remarquer que l'égalité n'implique pas nécessairement que la même loi doit s'appliquer à tout le monde. Il existe en effet entre les cultes des différences liées à la spécificité de chaque culte. Deuxièmement, un contrôle existe bel et bien sur les différents systèmes. Troisièmement, l'exemple du casuel doit quand même être quelque peu relativisé. Ce casuel pouvait peut-être encore être considérable par le passé mais, depuis, les choses ont beaucoup changé. Madame RIGAUX souligne que la tâche de la Commission consiste à réfléchir ensemble à un système qui offre une plus grande égalité tout en préservant les spécificités de chaque culte. Jusqu'à présent, aucun culte n'a contesté que l'autorité puisse imposer certaines conditions aux ministres des cultes, en ce qui concerne leur nombre par exemple.

Monsieur GROUPELLET répond tout d'abord que le casuel existe bel et bien, qu'il est aujourd'hui encore considérable et que le cumul des traitements s'est généralisé. Ensuite, le fait que chaque culte conserve sa spécificité ne pose pas problème, mais il serait tout à fait possible de déterminer pour chaque culte un cadre de base, un cadre moyen et un cadre supérieur. Ce sont des règles simples et contrôlables. On peut aujourd'hui parler de fraude organisée, ce qui n'est pas normal. Le système de fixation d'un cadre est fondamental et constitue un critère objectif.

Madame RIGAUX demande comment le CCL va déterminer ces conditions.

Monsieur GROUPELLET renvoie au rapport écrit déposé par le CCL. La liaison à la fiscalité est un mauvais système. Contrairement à ce qui s'est fait dans le passé, il est nécessaire d'opter aujourd'hui pour un système flexible.

Monsieur MORTIER déclare que, s'il devait s'avérer que le casuel entre dans les revenus des ministres des cultes, la Commission se pencherait sur ce point, mais selon lui, le casuel relève de la réglementation relative aux fabriques d'église et, par conséquent, de la compétence des régions. D'un point de vue technique, le casuel ne doit dès lors pas être considéré comme un revenu personnalisé, mais la Commission pourrait cependant en tenir compte.

3.2. Le nombre de fidèles et le rôle social

Monsieur MAGITS indique que le montant du casuel avait été fixé par AR et qu'il a sans doute effectivement diminué puisqu'il est lié à la fréquentation décroissante des églises. Lorsqu'on analyse les études scientifiques effectuées ces dix dernières années par les universités de différentes tendances et soutenues par la Fondation Roi Baudouin ou encore l'enquête européenne triennale, on constate une diminution générale du nombre de baptêmes, de mariages et d'enterrements catholiques romains. Dans l'étude de la Fondation Roi Baudouin, cette tendance à la baisse est très nette. Lorsqu'on observe alors le nombre de ministres des cultes, on constate qu'il n'y a aucun lien avec le constat dressé dans ces études et ces rapports. Par conséquent, une réglementation objective et transparente s'impose. Dans le rapport, il est proposé d'organiser un referendum, par exemple à l'occasion des élections européennes, qui offrirait toute les garanties de neutralité et de confidentialité pour mesurer l'adhésion à chaque courant philosophique.

Monsieur MORTIER répond que lorsque ces études sont utilisées à titre de l'un ou l'autre indicateur, on obtient toujours des résultats différents. Il est par conséquent très difficile de trouver un indicateur unique. Une consultation permettrait sans doute de parvenir au meilleur résultat.

Monsieur GROUPELLET signale que le rapport du CCL mentionne également que le nombre de fidèles du culte catholique romain est basé sur le nombre d'habitants, tandis que les autres cultes doivent apporter la preuve du nombre de leurs fidèles.

Madame RIGAUX répond que les représentants du culte catholique romain ont eux aussi avoué que la supposition selon laquelle tout le monde est catholique romain trouve son origine dans le passé. De plus, les chiffres ne disent pas tout non plus. C'est la raison pour laquelle la Commission a posé la question du rôle social. L'objectif que l'autorité a en tête réside peut-être actuellement aussi dans le rôle qu'un culte ou une conception philosophique non confessionnelle peut avoir en termes de promotion de l'intégration. Le culte orthodoxe a très bien expliqué ce rôle d'intégration. L'élément d'intégration est également bien présent chez les imams. La réalité sociale nous apprend cependant qu'il est possible que de nombreuses personnes ne se sentent pas appartenir à un culte déterminé.

Monsieur GROLLET signale que si le rôle social devait être utilisé comme critère, le système actuel serait tout simplement maintenu. La présence d'un grand nombre de ministres des cultes sur le terrain permet logiquement de réaliser davantage au plan social, ce qui à son tour renforce le rôle social d'un culte. Les premières consultations des laïques qui ont été organisées dans les quartiers ont montré qu'ils remplissent divers rôles, au plan culturel par exemple.

Madame RIGAUX déclare que le rôle social est également lié aux activités pour la jeunesse et que, par exemple, les imams en sont conscients.

Monsieur GROLLET souligne qu'à ce jour, aucun imam n'a déjà été rétribué. Par conséquent, si l'on veut mener jusqu'au bout le raisonnement, leur rôle social serait aujourd'hui nul. Ce critère ne peut dès lors pas être retenu et l'ensemble de la question doit être réexaminé.

Madame RIGAUX soutient qu'il existe pourtant aujourd'hui une pratique d'imams et d'écoles coraniques.

Monsieur MAGITS répond qu'il y a aujourd'hui aussi en Belgique des imams qui sont payés par l'étranger. Il souhaite ensuite émettre deux remarques. Tout d'abord, la laïcité organisée ne disposait auparavant que d'un délégué par rapport à 6000 prêtres catholiques romains, ce qui signifie que chaque rayon de 2 kilomètres et parfois moins avait son église catholique. Par contre, la laïcité organisée est organisée de manière provinciale, ce qui a augmenté automatiquement la distance et le seuil d'accessibilité de l'aide sociale. Il ne faut dès lors pas perdre de vue l'histoire dans le cadre d'une nouvelle réglementation. La laïcité organisée est partie du principe de l'octroi d'une assistance morale à chacun, quelles que soient ses convictions religieuses. Les centres se développent, mais actuellement il n'y a pas encore un centre dans chaque arrondissement judiciaire. Deuxièmement, l'aigrissement de la société, auquel la laïcité organisée souhaite également faire quelque chose en développant des formes de communautés plus ou moins comparables aux pastorales chez les catholiques romains, est un fait. A cette fin, il faut des délégués laïques qui soient joignables facilement dans la mesure où la clientèle de la laïcité organisée a généralement peu de moyens. La philosophie adoptée est d'être présent pour la communauté et d'être accessible gratuitement à chacun, quelles que soient ses convictions religieuses.

3.3. L'organisation

Monsieur MORTIER fait remarquer que Monsieur MAGITS propose une structure sociale basée sur un ancrage local, alors que le rapport préconise que tous les cultes soient organisés sur une base provinciale. Il se demande si ces deux points de vue ne sont pas contradictoires.

Monsieur MAGITS répond que les deux conceptions ne sont en effet pas compatibles, mais que l'organisation au niveau provincial semble cependant être la plus réalisable sur le plan financier. Si l'on souhaite une plus grande égalité, certains cultes devront faire quelque peu marche arrière alors que d'autres feront un pas en avant. Cette réorganisation, associée à l'augmentation des traitements, sera bien entendu

très onéreuse pour l'autorité. Si on veut apporter une solution financière à toutes les inégalités, il est préférable que les cultes soient organisés au niveau provincial. Rien n'empêche une organisation communale pour tout le monde, mais ce n'est financièrement pas réalisable.

Monsieur GROLLET indique que le CCL dispose de centres locaux mais aussi de communautés de grande et de petite taille. Il est en cela comparable au culte islamique, également organisé de manière concentrée. Pour le CCL, l'administratif et le fiscal se situent au niveau provincial tandis que les fonctions de terrain se retrouvent évidemment au niveau local.

Monsieur HUSSON signale que cette organisation couvre également des matières qui ne relèvent pas de la compétence fédérale et qui, par conséquent, ne font également pas partie de la mission de la Commission. Ainsi par exemple, les fabriques d'église sont devenues une matière régionale.

Monsieur GROLLET répond qu'au vu de la grande complexité de l'ensemble, il n'est pas possible de faire purement et simplement abstraction de ces compétences.

Monsieur HUSSON indique qu'il sera sans doute difficile d'organiser une consultation au niveau provincial en vue d'une décision au niveau fédéral. La situation de l'Eglise orthodoxe syrienne doit être considérée séparément. Monsieur HUSSON attire également l'attention sur l'accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions. Si, d'une part, l'autorité fédérale devait établir que la région peut agir comme elle l'entend, la question se poserait, d'autre part, de savoir si elle est bien habilitée à fixer strictement le nombre de ministres des cultes et leur cadre.

Monsieur GROLLET fait remarquer que c'est l'autorité fédérale qui paye les traitements et que ce budget suppose l'existence d'un cadre. Les provinces qui, dès lors, ne paient à présent rien du tout, pourraient cependant conseiller l'autorité fédérale et déterminer que le budget mis à leur disposition dans leurs provinces respectives soit réparti entre tel pourcentage de ministres du culte catholique romain, tel pourcentage de ministres du culte orthodoxe, etc. Le cadre général doit par conséquent être fixé au niveau fédéral et la répartition des fonds paroisse par paroisse.

Madame RIGAUX répond qu'il est très difficile de tout déterminer au niveau fédéral et d'accorder dans le même temps un maximum d'autonomie aux provinces. Chaque culte dispose en outre du droit constitutionnel de s'organiser comme il l'entend, si bien qu'il faut également tenir compte de cette autonomie. L'Etat belge ne peut par conséquent pas déterminer qui est ministre d'un culte et qui ne l'est pas.

Monsieur GROLLET répond que le cadre peut très bien être fixé au niveau provincial dans la mesure où aucun parlement régional n'a son mot à dire sur la fixation du budget des cultes.

Madame RIGAUX fait remarquer que de nombreuses questions parlementaires sont pourtant posées.

Monsieur MAGITS rappelle que les traitements de tous les ministres des cultes ont quand même aussi déjà été modifiés au moment où les laïques ont été intégrés dans la loi de 1974. Toutes les dispositions sont, par conséquent, liées entre elles, si bien que l'accord de coopération permet effectivement de résoudre les problèmes.

3.4. La formation

Madame RIGAUX demande comment le CCL considère le lien entre le cadre et la formation.

Monsieur GROLLET répond qu'il existait un lien dans la législation transitoire mais que celui-ci a disparu dans la loi de 2002. Le CCL fait pourtant bien ce lien de manière interne dans la mesure où chaque cadre correspond à un certain diplôme. Une pénurie de personnes diplômées ou ayant suivi des formations est néanmoins à déplorer. L'humanisme reste trop souvent marginal chez les étudiants. Dans la mesure où le CCL ne dispose pas de séminaires ou de diplômes spécifiques, il convient de s'interroger sur la manière de résoudre ce problème.

Monsieur MAGITS ajoute que l'idéal serait bien entendu une formation spécifique, mais que cela ne semble pas réalisable d'un point de vue financier, ce qui fait que le CCL n'est pas demandeur d'une telle solution. En Flandre, il existe bien une formation en sciences morales qui permet d'orienter les personnes dans différentes directions, mais cette formation n'est pas idéale pour l'animation d'une communauté. Si l'on devait créer une telle formation, celle-ci devrait contenir des matières très spécifiques pour lesquelles les débouchés sont néanmoins trop restreints. Eu égard à ces répercussions financières, pareille formation n'est dès lors plus organisée par les universités. Le CCL préférerait idéalement disposer d'un séminaire qui lui serait propre et qui serait subventionné par l'autorité. Chez les catholiques toutefois, la réalité est que la plupart des professeurs perçoivent un traitement de l'autorité pour une fonction de ministre du culte alors qu'en raison de leur charge de professeur, ils n'apportent plus aucune contribution à la communauté en tant que ministre du culte. C'est la raison pour laquelle le CCL rejette radicalement ce genre de cumul.

3.5. la loi pénale

Monsieur MORTIER renvoie à la disposition pénale qui interdit à un ministre d'un culte d'attaquer une loi dans l'exercice de son ministère. Il demande si Monsieur MAGITS estime que cette disposition doit être abrogée à la lumière de la liberté d'expression.

Monsieur MAGITS répond que, dans son article publié dans le journal De Standaard du 15.02.2006, il a seulement voulu signaler l'existence de cet article de loi et que la protection des ministres des cultes est une question de compromis. En ce qui le concerne, l'article de loi peut toutefois disparaître du code pénal, afin qu'en lieu et place, le droit commun puisse être appliqué. Cependant, il convient dans ce cas d'être conséquent et de retirer également du code pénal le caractère absolu du secret de la confession.

3.6. Les assistants paroissiaux catholiques

Monsieur MORTIER évoque l'avant-dernier paragraphe de la page 40 du rapport, dans lequel il est question des assistants paroissiaux, et il se demande comment ce paragraphe se rattache au précédent.

Monsieur MAGITS répond que l'information provient d'un article de MARTENS. Sauf erreur de sa part, les assistants paroissiaux ont vu le jour à la demande de l'évêché d'Anvers afin de pallier le manque de prêtres. Une réglementation provisoire fut inscrite au budget à cet effet. Bien qu'il y eût beaucoup de critiques, l'autorité augmenta le nombre des assistants paroissiaux, si bien qu'il y en a aujourd'hui plus en activité que de délégués laïques. Ces laïcs ne peuvent cependant pas présider des célébrations, ce qui signifie qu'ils ont également moins de responsabilités et, logiquement, qu'ils devraient percevoir un traitement moins élevé et moins d'avantages à leur retraite.

Monsieur HUSSON dit que le système du CCL revient par conséquent à appliquer le statut de ses délégués laïques à tous les autres ministres des cultes.

Monsieur GROLLET répond que les statuts des ministres des cultes sont aujourd'hui basés sur le culte catholique romain.

Madame RIGAUX fait remarquer que si l'on choisit de tout changer, la loi spéciale de réforme des institutions devra également être adaptée.

Monsieur GROLLET répond que cela servirait l'intérêt général. Si l'on considère la question dans son ensemble, une réglementation ne pourra fonctionner réellement que si elle est fixée au niveau fédéral.

Monsieur MAGITS indique aussi que la hiérarchie dans le culte catholique romain est organisée de manière tout à fait différente. Dans son évêché, l'évêque semble être le maître absolu. Ce culte n'a dès lors apparemment pas besoin d'un seul grand système.

3.7. La reconnaissance d'un culte

Monsieur HUSSON renvoie aux cultes israélite et orthodoxe et demande si les conditions pour la reconnaissance d'un culte doivent être fixées dans une loi.

Monsieur GROLLET répond que la reconnaissance d'un culte est une matière fédérale et qu'il peut souscrire à cette idée. Il en va toutefois autrement pour les conditions qui étaient jadis toujours appliquées "à la tête du client" en raison de considérations politiques ou pratiques. Dès qu'un culte a été reconnu, il faudrait contrôler de quelle manière il poursuit son développement. Une reconnaissance devrait également pouvoir être retirée. Lorsque l'autorité subventionne des partis politiques, elle est également habilitée à leur retirer ces subventions lorsque certains faits se produisent. Cette réglementation devrait également être appliquée aux cultes. L'autorité accorde des subventions aux cultes en raison de leur utilité sociale, laquelle repose fondamentalement sur le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme. On peut par conséquent parler d'une sorte de pacte entre les autorités publiques et les cultes.

3.8. Le cumul

Monsieur SMETS déclare que les cumuls ne sont en principe pas possibles au sein de la laïcité organisée, mais que des cumuls avec des fonctions privées ne sont apparemment pas à exclure. Il demande si ces derniers cumuls doivent rester possibles.

Monsieur MAGITS répond que le CCL dispose d'un règlement de travail dans lequel il est stipulé que ce genre de cumul n'est possible que lorsqu'une autorisation à cet effet a été obtenue au préalable et que la fonction complémentaire est en rapport avec le service que le conseiller exerce. Ces cumuls restent cependant très rares. Ainsi, il y a eu un conseiller qui est parti travailler un an au cabinet mais qui n'a pas reçu l'autorisation de cumuler cette fonction avec celle de conseiller. Après un an, il dut en outre faire un choix définitif entre ces deux fonctions.

Monsieur GROLLET indique que le travail à mi-temps est différent du cumul, mais que le CCL n'a, à ce jour, encore jamais accordé d'autorisation pour cette formule. Il y a bien eu le cas spécifique d'un traducteur

juridique, mais cela fut assorti de conditions. Lorsque l'autorité octroie un traitement pour un délégué à temps plein, celui-ci doit être disponible à temps plein.

3.9. Le statut social

Monsieur SMETS évoque le système de soins de santé et demande si le CCL souhaite opter pour le système fédéral (avec allocation d'attente et autres), ou pour l'introduction d'une règle spécifique selon laquelle la période de maladie (quoique non rémunérée) est quand même prise en considération pour le calcul de la pension.

Monsieur MAGITS répond qu'il n'a pas vraiment de préférence pour un mode de règlement. Cependant, le problème auquel le CCL est assurément confronté également est le fait qu'il ne puisse pas désigner de remplaçant pour un délégué malade.

Enfin, Monsieur SMETS évoque la bonification pour diplôme et fait remarquer qu'à sa connaissance, une seule personne seulement a pris sa retraite dans la laïcité organisée sans se voir accorder la bonification pour diplôme. On pourrait envisager de préciser quand même qu'il existe un lien entre le "grade" et l'exigence de diplôme; ce lien a du reste disparu avec l'introduction de la nouvelle loi (il existait bien dans la réglementation "provisoire").

4. Remerciements

Madame RIGAUX et Monsieur MORTIER remercient Messieurs GROLLET et MAGITS pour leur présence, leurs explications, leur rapport et leur collaboration constructive. Enfin, Madame RIGAUX fait encore remarquer que le rapport qu'ils ont communiqué à la Commission restera en son sein et ne sera pas diffusé.

Madame RIGAUX signale enfin qu'il est toujours possible, si on le souhaite, d'adresser un rapport complémentaire à la Commission.

Monsieur GROLLET transmet encore à la Commission un dossier contenant une liste de dispositions légales relatives aux cultes et aux communautés philosophiques non confessionnelles. Ce dossier est disponible au secrétariat de la Commission.

Wouter Ceulemans

ANNEXE 4 :

Les dates des réunions et des auditions de la Commission

- Réunion du 10.11.2005 de 12.00 à 15.00:
réunion d'installation au Cabinet de Madame la Ministre
- Réunion du 25.11.2005 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 09.12.2005 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 06.01.2006 de 12.00 à 14.00 h.: réunion de travail
- Audition du 06.01.2006 de 14.00 à 16.00 h.:
audition des représentants du culte protestant-évangélique
- Réunion du 27.01.2006 de 9.30 à 10.00 h.: réunion de travail
- Audition du 27.01.2006 de 10.00 à 12.00 h.:
audition des représentants du culte israélite
- Réunion du 27.01.2006 de 12.00 à 14.00 h.: réunion de travail
- Audition du 27.01. 2006 de 14.00 à 16.00 h.:
audition des représentants du culte orthodoxe
- Réunion du 03.02.2006 de 9.30 à 10.00 h.: réunion de travail
- Audition du 03.02.2006 de 10.00 à 12.00 h.:
audition des représentants du culte anglican
- Réunion du 03.02.2006 de 12.00 à 14.00 h.: réunion de travail
- Audition du 03.02.2006 de 14.00 à 16.00 h.:
audition des représentants du culte catholique romain
- Réunion du 09.02.2006 de 13.30 à 14.00 h.: réunion de travail
- Audition du 09.02.2006 de 14.00 à 16.30 h.:
audition des représentants du culte musulman
- Réunion du 17.02.2006 de 13.00 à 14.00 h.: réunion de travail
- Audition du 17.02.2006 de 14.00 à 16.00 h.:
audition des coprésidents du Conseil Central Laïque
- Réunion du 10.03.2006 de 14.00 à 17.00 h.:
réunion de travail avec Monsieur Philippe Beatrix

- Réunion du 31.03.2006 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 21.04.2006 de 12.00 à 15.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 05.05.2006 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 19.05.2006 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 02.06.2006 de 10.00 à 13.00 h.:
réunion de travail avec Monsieur Henri Jamar
- Réunion du 16.06.2006 de 10.00 à 13.00 h.:
réunion de travail avec Monsieur Henri Jamar
- Réunion du 27.06.2006 de 14.00 à 17.00 h.: réunion de travail
- Réunion du 04.07.2006 de 9.00 à 12.00 h. et de 13.00 à 17h.:
réunion de travail
- Réunion du 05.07.2006 de 9.00 à 10.00 h.:
réunion de travail avec Madame Sandra Thijs, Monsieur Johan Janssens et
Monsieur Henri Jamar
- Réunion du 05.06.2006 de 10.00 à 12.30 h. et de 13.30 à 17.30h.:
réunion de travail
- Réunion du 04.08.2006 de 9.00 à 17.30h: réunion de travail
- Réunion du 05.08.2006 de 9.00 à 17.30h: réunion de travail
- Réunion du 29.08.2006 de 9.00 à 12.00h: réunion de travail
- Réunion du 31.08.2006 de 9.00 à 12.00h: réunion de travail

