

La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles

**Note additionnelle
du Groupe de travail
instauré par Arrêté Royal du 13 mai 2009
Avril 2011**

Louis-Léon CHRISTIANS (co-président)
Michel MAGITS (co-président)
Caroline SÄGESSER
Luc DE FLEURQUIN

Introduction

A la suite de la présentation du Rapport du Groupe de travail d'octobre 2010 aux différents Gouvernements régionaux, aux Représentants des communautés convictionnels, et aux Membres de la Commission de la Justice de la Chambre des Représentants, un certain nombre de questions et de demandes d'éclaircissements ont été adressées au Groupe de travail. Le mandat du Groupe a été prolongé à cette fin au 31 mars 2011 par Arrêté ministériel du 26 janvier 2011.

La présente note n'entend pas répondre point par point à l'ensemble des questions ponctuelles qui ont été posées. Certaines relevaient d'évaluations techniques ou politiques qui ne sont pas de la compétence du Groupe de travail. D'autres impliquent en fait des négociations factuelles avec les Communautés convictionnelles et n'appellent pas de réponses d'experts.

La présente note se présente comme une réflexion transversale et synthétique tirée des interpellations les plus significatives. La présente note entend éclairer la bonne compréhension du rapport initial, mais n'en modifie pas le texte, sauf sur trois points :

- l'indication du cadre catholique dans le corps du rapport (p. 60-61) ne vise pas un nombre ETP équivalents temps plein mais des postes de cadre actuellement occupés, ce nombre devant lui-même être revu depuis la publication du Rapport (3202 au lieu de 3401) ;**
- les notes minoritaires au sein du Conseil supérieur pourraient être individuelles (mod. art. 61 de l'avant-projet).**
- la référence à la loi sur le contrat de travail est remplacée par une référence au *droit du travail* aux articles 30 al 2 et 32 §3, al. 2 de l'avant-projet.**

Les experts du Groupe de travail ont conscience de l'importance et du caractère ouvert de nombreuses questions à débattre. Ils ont toutefois

entendu aller de l'avant, conformément à leur mandat, par des pistes concrètes, plutôt que de se borner à une discussion théorique.

I. Observations complémentaires sur le cadre global

Le **Conseil central laïque** observe que le Groupe de travail *s'en est tenu à une confirmation de la situation actuelle* qui, selon lui, correspond à une *surreprésentation pour les ministres du culte catholique* et une *sous-représentation pour toutes les autres convictions reconnues*. En l'absence de données fiables et crédibles en matière de répartition des convictions et des pratiques, le Groupe de travail est en effet d'avis qu'il convient d'attendre les résultats de l'enquête scientifique dont il préconise l'organisation rapide pour élaborer un nouveau cadre. La proposition de cadre temporaire du Groupe de travail, destinée à entrer en vigueur sans attendre les résultats de cette enquête, est basée sur la situation d'occupation effective actuelle du cadre, sauf pour les communautés islamique et bouddhiste, en pleine structuration, pour lesquelles une marge de croissance a été prévue. La modification la plus importante vise précisément le culte catholique, dont le cadre théorique passe de 7275 à 3401 unités. A ce propos, il est à remarquer que le Groupe de travail a formulé sa proposition de cadre temporaire (p. 60 du Rapport (VF)) sur base du nombre de places occupées. En réalité, le nombre de personnes qui occupent ces places est plus réduit (voir p. 164 et suivantes du Rapport (VF)). La situation en matière d'occupation du cadre évolue par ailleurs rapidement. Le Groupe de travail suggère donc que dans l'hypothèse de l'adoption d'un cadre temporaire dans la ligne de sa proposition, de nouveaux chiffres soient retenus en conformité avec la situation d'occupation du cadre au moment de l'adoption de la réforme.

D'autre part, plusieurs organes représentatifs demandent une modification de la proposition de cadre temporaire du Groupe de travail en ce qui concerne leur situation personnelle : La **communauté bouddhiste** souhaite obtenir d'emblée un cadre de 100 équivalents temps plein, alors qu'aucun

délégué bouddhiste n'est actuellement rémunéré par le SPF Justice et que le Groupe de travail prévoit un cadre temporaire de 31 unités. Le **Conseil central laïque** réclame d'entamer dès 2011 une deuxième phase de développement de son cadre avec pour objectif d'atteindre un cadre de 4 délégués par service, un service étant implanté dans chaque canton électoral, soit un total de 966 délégués (pour 354 actuellement). L'**Exécutif des Musulmans** regrette que *le nouveau cadre ne corresponde pas tout-à-fait aux attentes de la communauté musulmane* mais laisse au prochain organe représentatif de la communauté musulmane le soin de se prononcer. Le **culte protestant-évangélique** argue de la possible reconnaissance de 80 à 100 nouvelles communautés locales pour déplorer que la proposition de cadre ne soit pas évolutive. A noter que le **culte orthodoxe** proteste contre le chiffre de 49 desservants et souhaite le remplacer par celui de 54 desservants. Cependant, la proposition du Groupe de travail, basée sur le cadre actuel, est de 57 postes.

Le Groupe de travail rappelle que sa proposition de cadre est basée sur la situation effective actuelle, avec une marge de croissance immédiate pour les seules communautés bouddhiste et islamique. Les résultats de l'enquête scientifique préconisée devront rapidement déboucher sur l'adoption d'un nouveau cadre basé sur des critères objectifs et vérifiés.

Certains membres de la commission de la Justice et l'ensemble des communautés confessionnelles se sont inquiétés d'une proposition qui ne prévoirait que 5 % de variation du cadre ; le Groupe de travail rappelle que cette marge de 5 % (article 29 § 2) ne vise que d'éventuelles modifications rendues nécessaires par des situations ponctuelles entre deux révisions quinquennales de ce cadre.

Certains membres de la commission de la Justice s'interrogent sur la pondération des différents critères d'évaluation pour l'adaptation du cadre ; le Groupe de travail recommande en effet de tenir compte de :

- la proposition de l'organe représentatif ;
- le nombre de communautés locales reconnues par les Régions et la Communauté germanophone ;
- l'évolution de l'occupation du cadre durant les années précédentes ;
- les résultats des enquêtes scientifiques décennales ;
- l'avis du Conseil consultatif des communautés convictionnelles.

Il n'est pas possible d'élaborer une « formule mathématique » qui indiquerait la façon de calculer le cadre de chaque communauté convictionnelles. Selon le Groupe de travail, les résultats de l'enquête scientifique constituent l'élément le plus important à prendre en compte, les autres critères étant susceptibles de confirmer ou d'infirmes ses indications.

Certains membres de la commission de la Justice se sont inquiétés d'un possible impact social d'une révision du cadre à la baisse suite aux résultats de l'enquête scientifique. Le Groupe de travail rappelle que les résultats de l'enquête ne peuvent avoir un effet directement mécanique sur le cadre, et recommande de prévoir des en pareil cas une transition douce, qui privilégie les départs naturels ou volontaires

A propos de l'affectation de personnel auprès de l'organe représentatif :

La proposition du Groupe de travail de limiter l'affectation de personnel auprès de l'organe représentatif à 10 % maximum du cadre total est critiquée par **la communauté bouddhiste**, qui estime que cette proposition constitue *un obstacle à la bonne organisation des communautés convictionnelles minoritaires*, et par le **Conseil central laïque**, au nom du *respect du principe d'autonomie* des organisations convictionnelles. Bien que le Groupe de travail reconnaisse le bien fondé de ces observations, il estime important de maintenir cette condition. En effet, la justification principale du financement public des organisations convictionnelles réside dans leur utilité sociale. Celle-ci ne peut manifestement se déployer que dans le cadre de l'assistance spirituelle et morale de terrain, auprès de la population. Les communautés convictionnelles dont les besoins administratifs, de gestion ou d'encadrement dépassent les 10 % du cadre fixé au SPF Justice devront les financer sur fonds propres.

II. Observations complémentaires sur les catégories et barèmes

Les organes représentatifs de toutes les communautés convictionnelles ont présenté des demandes d'ajustement de la classification barémique proposée.

En particulier, **l'ensemble des communautés convictionnelles** demandent une réduction du nombre de catégories de fonctions, via la fusion des catégories C1 et C2 en une catégorie C dont la rémunération correspondrait à la moyenne de celles des niveaux C1 et C2. Le **Conseil central laïque** proteste contre la suppression de barèmes intermédiaires actuellement d'application dans son cas, et souhaite l'ajout d'autres catégories intermédiaires.

Soucieux de maintenir une certaine uniformité entre les situations des différentes communautés convictionnelles, le Groupe de travail estime préférable de s'en tenir à sa proposition, d'un nombre de catégories intermédiaires entre les desiderata des uns et des autres. Il observe par ailleurs que les communautés convictionnelles confessionnelles expriment le souhait de disposer d'éléments de flexibilité pour rencontrer des situations différentes au niveau de leur personnel (cumul de plusieurs charges, coût de la vie plus élevé, etc.), ce que le maintien des deux catégories C1 et C2 leur permet précisément.

Prévoir davantage de catégories, ainsi que le souhaite le Conseil central laïque, et les généraliser à toutes les communautés convictionnelles, entraînerait un surcroît de travail important pour la gestion du personnel, et rendrait la planification budgétaire particulièrement ardue, dans l'impossibilité (constitutionnelle) où sont les pouvoirs publics d'intervenir dans les nominations aux postes de ministres ou de délégués. Un système avec de nombreux barèmes intermédiaires n'est sans doute concevable que dans le cadre d'un système d'enveloppes, dont les inconvénients ont été soulignés dans le Rapport du Groupe de travail.

Le **Conseil central laïque, rejoint par divers questions des membres de la Commission de la Justice (PS, Ecolo)** proteste contre l'attribution au seul culte catholique d'une fonction de rang A1 (correspondant à la fonction actuelle d'archevêque) et à l'octroi de 7 fonctions de niveau A2 (correspondant aux fonctions actuelles d'évêques) pour ce culte, contre 1 ou 2 pour les autres communautés convictionnelles. Le Groupe de travail a estimé que l'héritage historique, d'une part, et la taille très supérieure du culte catholique d'autre part, par rapport à celle des autres communautés convictionnelles justifiait le maintien d'un nombre de postes d'encadrement plus important. Une motivation analogue justifie le nombre de fonctions de niveau B attribuées au culte catholique, ainsi que la nécessité pour ce culte de disposer de fonctions d'encadrement, vu le nombre élevé de postes dont il dispose aux niveaux C et D. Bien entendu, les répartitions de postes peuvent être modifiées lors de la révision quinquennale du cadre proposée par le Groupe de travail.

Au niveau du nombre de postes de chaque catégorie :

Le **culte orthodoxe** demande la suppression de la catégorie D, dont il dit ne pas comprendre pourquoi elle lui est imposée, et pas aux cultes anglican et israélite. Le Groupe de travail s'est basé sur la situation actuelle, où le culte orthodoxe connaît, à l'instar du culte catholique, une fonction de vicaire, alors qu'il n'y a pas de fonction correspondante pour les cultes israélite et anglican.

Le **culte israélite** demande la suppression des catégories A2 (un poste) et B2 (2 postes) et l'obtention de 5 postes de niveau B1 à la place.

Le Groupe de travail s'est basé sur la situation actuelle des fonctions au sein des différentes communautés convictionnelles et a tenu compte de la nécessité d'une certaine uniformisation entre elles, en vue de l'affectation d'au moins un poste de niveau A à chacune d'entre elles. A ce stade, il ne lui paraît pas opportun de déroger à ces axes et de permettre une trop grande individualisation des situations.

Au niveau des barèmes de rémunération :

Le **Conseil central laïque** proteste contre l'absence de barémisation pour les fonctions de niveau A. Le Groupe de travail a estimé indispensable de

bloquer la rémunération des fonctions de niveau A comme corollaire de la possibilité offerte à ce niveau de déroger à la règle de la prise de la pension obligatoire à 65 ans. Par ailleurs, le niveau de rémunération prévu est déjà élevé.

Plusieurs communautés convictionnelles s'inquiètent de possibles pertes de rémunération pour leurs ministres ou délégués lors de l'entrée en vigueur des nouveaux barèmes. Le Groupe de travail a précisément recommandé d'établir des mesures de transition afin que le changement ne se solde pour personne par une perte de rémunération.

Au niveau de l'ancienneté :

Les **communautés convictionnelles confessionnelles** demandent que l'ancienneté des ministres des cultes soit calculée à partir de 2002, la date de reconnaissance de la communauté philosophique non confessionnelle. La **communauté bouddhiste** réclame qu'il ne soit pas dérogé aux règles en vigueur dans la fonction publique, et qui permettent de valoriser une ancienneté acquise dans une autre fonction (même bénévole).

Le Groupe de travail estime que la nécessité de maintenir la croissance du budget affecté aux cultes et à la laïcité dans des proportions raisonnables ne permet pas de rencontrer cette demande. Par ailleurs, il souligne la difficulté d'apprécier la pertinence d'une ancienneté acquise dans une fonction autre que celle de ministre du culte ou de délégué, alors même que celle-ci devrait être réservée à l'organe représentatif ce qui mettrait les pouvoirs publics devant le fait accompli.

Le Groupe de travail souligne encore que la plupart des délégués laïques n'ont pas été engagés en 2002, mais ultérieurement. Par ailleurs, les délégués néerlandophones du CCL n'ont pu faire valoir aucune ancienneté antérieure à leur engagement.

III. Observations complémentaires sur les pensions

Les **communautés convictionnelles confessionnelles** souhaitent des dérogations supplémentaires à la règle de la prise de la pension à 65 ans. Le **culte israélite** invoque une perte de statut pour ses ministres ayant dépassé cet âge, dans l'hypothèse où ils resteraient en fonction sur base volontaire.

Le Groupe de travail rappelle à cet égard que la mise à la pension obligatoire à 65 ans répond à deux nécessités, d'une part celle de permettre aux ministres des cultes de bénéficier de ce droit commun à l'ensemble des travailleurs, et d'autre part celle de maintenir le budget des Cultes et de la laïcité dans une limite acceptable. Il rappelle que les ministres du culte admis à la pension demeureront bien évidemment libres d'exercer des fonctions à la demande de l'organe représentatif, et ce, à titre volontaire.

Le **Conseil central laïque** estime discriminatoire la possibilité offerte aux postes de niveau A de rester en fonction au-delà de l'âge de 65 ans. Le Groupe de travail ayant observé que la plupart des ministres des cultes actuellement en fonction dans des postes correspondant à ce niveau avaient plus de 65 ans a estimé logique d'établir cette dérogation. En son absence, les communautés convictionnelles pourraient estimer leur autonomie limitée par l'impossibilité de nommer à ces fonctions des personnes âgées de plus de 65 ans, comme c'est fréquemment le cas actuellement.

Les implications financières de la retraite obligatoire à 65 ans n'ont pas été chiffrées en détail comme cela a été fait pour les traitements. Toutefois, une concertation a eu lieu avec des représentants du département des pensions. Il en est ressorti que la proposition serait financièrement réalisable. En la matière, le Groupe de travail souligne que le bénévolat réduit fortement la nécessité d'un remplacement rapide. De surcroît, il y a l'effet de retour financier qui lui non plus n'a pas été chiffré.

IV. Observations complémentaires sur les Organes représentatifs

Plusieurs communautés convictionnelles souhaitent que le régime de déductibilité fiscale des dons, prévu pour les communautés locales reconnues, soit étendu aux organes représentatifs. Tout en rappelant que sa proposition vise également à permettre une économie compensatoire pour les pouvoirs publics qui ont des obligations de financement vis-à-vis des établissements publics des cultes reconnus, le Groupe de travail n'est pas opposé à l'extension éventuelle de ce mécanisme aux organes représentatifs.

Plusieurs communautés convictionnelles ont évoqué la question de la formation des ministres et délégués, dont la proposition du Groupe de travail confie la responsabilité à l'organe représentatif. Le Groupe de travail souligne que l'article 21 de la Constitution en l'état ne permet pas aux pouvoirs publics d'imposer des conditions de formation aux ministres des cultes. Par ailleurs, en ce qui concerne l'organisation et le financement de telles formations, le Groupe de travail estime qu'il s'agit d'une responsabilité qui devrait incomber à d'autres niveaux de pouvoir que l'Autorité fédérale, et principalement aux Communautés. Cependant, le coût de formations techniques ou administratives destinées au personnel affecté à l'organe représentatif pourrait être pris en charge par le subside accordé à celui-ci. Le Groupe de travail est par ailleurs d'avis qu'il convient d'encourager le développement de formations convictionnelles en Belgique et souhaite que les entités fédérées y soient attentives en ce qui concerne leurs compétences propres tant en matière d'enseignement que de formation continuée.

A propos du financement de l'organe représentatif, le **Conseil central laïque** demande que soit établi un relevé du coût financier assumé par les provinces et la Région de Bruxelles-Capitale pour la mise à disposition et l'entretien de bâtiments en faveur des organes représentatifs des communautés convictionnelles confessionnelles. Le Groupe de travail rappelle que sa proposition prévoit l'octroi d'un subside destiné à couvrir les frais engagés par l'organe représentatif pour acquérir ou occuper des bâtiments *seulement dans le cas où les pouvoirs publics n'en mettent pas à*

sa disposition. Il ne lui semble pas indiqué de chercher à octroyer à chaque organe représentatif la même somme, étant donné d'une part la disparité en matière de taille des communautés convictionnelles et d'autre part l'existence de situations particulières héritées du passé (mise à disposition de bâtiments vs. octroi d'un subside, entretien d'un immeuble classé vs. entretien d'un plateau de bureau etc.)

Le Centre d'action laïque exprime sa préoccupation quant à la tenue de la comptabilité des organes représentatifs. Selon le Groupe de travail, il est évident que les organes représentatifs, constitués sous forme d'asbl ou de fondation, seront tenus de respecter les règles de comptabilité prévues par le droit commun pour ces établissements.

Le CD&V estime qu'imposer une forme juridique à l'organe représentatif constitue une atteinte à l'autonomie des cultes prévue à l'article 21 de la Constitution. Le Groupe de travail ne partage pas cet avis, étant donné le choix qui est offert entre la dénomination de l'asbl ou de la fondation : seules les dénominations commerciales sont exclues. Par ailleurs, le Groupe de travail estime indispensable que l'organe représentatif d'une communauté convictionnelle dispose d'une telle personnalité juridique, afin notamment d'être apte à recevoir des dons et des subsides.

Si néanmoins, on devait estimer que cette disposition ou les dispositions qui définissent le rôle des organes représentatifs étaient contraires à l'article 21 de la Constitution, le Groupe de travail rappelle qu'il en recommande la modification (p. 98 du rapport (VF)).

V. Observations complémentaires sur l'enquête scientifique

Les **communautés convictionnelles** soulignent la nécessité d'une réflexion approfondie à propos des modalités d'organisation de cette enquête, les critères d'affiliation et les pratiques étant variables d'une communauté convictionnelle à l'autre. Les plus petites communautés s'inquiètent de l'évaluation de leur représentativité.

Le Groupe de travail est conscient de cela, c'est la raison qui lui a fait opter pour une enquête scientifique, dont l'organisation sera pilotée par un groupe d'experts pluraliste, plutôt que pour une simple consultation populaire qui ne pourrait qu'être réductrice dans la question posée. Le Groupe de travail considère qu'il est impératif de prendre en compte tant les convictions que les pratiques de la population, car il est évident qu'il peut y avoir une grande différence entre les unes et les autres, dans un contexte de pluralisme accru. Par exemple, de nombreuses personnes ne fréquentent aucun lieu de culte ou aucun établissement d'assistance morale, quelles que soient leurs convictions, mais il est également concevable que d'autres fréquentent de temps en temps des lieux relevant de plusieurs communautés convictionnelles. A la différence des techniques binaires des consultations populaires, l'enquête visée par le Groupe de travail, construite de façon objective et pluraliste, permet une approche ouverte adaptée à la complexité du champ contemporain des convictions, en obtenant des réponses à une variété de questions. Ce type de méthode permet d'échapper à tout risque de manipulation de l'opinion. Le Groupe de travail recommande que les modalités de l'enquête fassent l'objet d'un arrêté royal délibéré en conseil des Ministres.

VI. Observations complémentaires sur le système de l'enregistrement et de la reconnaissance.

Le système de cascade.

Le système d'enregistrement et/ou de reconnaissance existe dans un certain nombre de pays en Europe.

Dans leurs observations, les communautés convictionnelles reconnues n'ont exprimé aucune objection à l'encontre de cette proposition.

En Espagne, les religions profondément ancrées dans le pays sont enregistrées. Ces religions enregistrées peuvent alors conclure un accord avec l'Etat et partant, bénéficier d'avantages légaux et financiers. Il n'existe toutefois aucun critère pour définir l'ancrage profond.

Le Danemark distingue les religions reconnues et les religions admises mais les différences qui les séparent sont minimales.

La proposition du Groupe de travail se rapproche davantage du système autrichien, principalement en raison du fait qu'il est très proche de la situation belge. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Autriche, entre autres, dans l'arrêt n° 40825/98 Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres c. Autriche, elle n'a pas critiqué le système d'enregistrement mais bien la longue durée et le traitement inéquitable des communautés convictionnelles.

Le Groupe de travail ne s'attend donc pas à des critiques fondamentales du point de vue des droits de l'homme (CD&V). Tout d'abord, une communauté convictionnelle n'est pas tenue de demander l'enregistrement afin de bénéficier de l'ensemble des libertés en matière de religion. Ensuite, la proposition du Groupe de travail avance des critères ouverts, clairs, équitables et donc objectifs tant pour l'enregistrement que pour la

reconnaissance. Actuellement, de tels critères font défaut pour l'obtention de la reconnaissance, créant ainsi une situation d'inégalité entre les communautés convictionnelles, situation qui a fait l'objet de critiques dans la jurisprudence. Troisièmement, le système d'enregistrement proposé n'est qu'une adaptation de ce qui existe déjà et des critères ouverts, clairs, équitables et donc objectifs sont instaurés dans ce cadre également pour remplacer la notion floue de communauté convictionnelle « sérieuse ».

Le coût du nouveau système.

Plusieurs questions de membres de la Commission de la Justice concernent le coût de la nouvelle proposition en matière d'enregistrement et de reconnaissance ainsi que la crainte que le système d'enregistrement n'entraîne une augmentation des demandes et ne constitue par ailleurs qu'une étape vers la reconnaissance (Déom, Rutten, Genot, Régions).

Selon l'information reçue des fonctionnaires compétents, le SPF Finances ne dispose pas d'un aperçu de l'ensemble des édifices destinés aux communautés convictionnelles qui bénéficient actuellement d'une exonération du précompte immobilier, ni d'un aperçu de jurisprudence y afférente. Le coût actuel n'est, par conséquent, pas connu.

Contrairement aux craintes émises par certains membres de la Commission de la Justice dans leurs questions, la possibilité de demander l'exonération du précompte immobilier est quelque peu limitée par le biais du système de l'enregistrement, à savoir par la condition de présence d'au moins cinq implantations en Belgique. D'autres critères tels que le respect des droits de l'homme et la participation libre, publique et accessible aux activités de la communauté convictionnelle peuvent faire en sorte que certains mouvements contestés éprouvent des difficultés à demander l'enregistrement.

Selon le Groupe de travail, des abus du système pour des raisons fiscales (Rutten, Genot) sont dès lors plutôt possibles dans le système actuel étant donné que ni l'administration ni la jurisprudence ne disposent de critères établis afin de juger du sérieux de la communauté convictionnelle requérante.

Le Groupe de travail estime, par conséquent, que le coût du système d'enregistrement sera probablement plus faible mais considère que même si le nombre de demandes était tout de même plus élevé (quod non), cela n'est pas important par rapport au fait qu'à l'avenir, les critères seront définis par la loi et présenteront un caractère ouvert, clair, et équitable. Par conséquent, l'administration disposera à l'avenir d'une base légale pour évaluer les demandes d'exonération de précompte immobilier.

Dans ce sens, l'enregistrement peut plutôt être considéré comme un filtre administratif (Brotcorne), puisque l'autorité pourra disposer à l'avenir d'un aperçu des communautés convictionnelles qui bénéficient de l'exonération du précompte immobilier et saura également de façon claire qui agit en tant que responsable pour ces communautés convictionnelles. Toutefois, l'enregistrement est plus qu'un simple filtre administratif en raison des conditions requises.

Elements de contenu

Bien que le Groupe de travail se soit inspiré du système autrichien, il a fortement limité le nombre d'années de présence requise (Déom, Schoofs, Bracke). Au niveau européen, les « lignes directrices visant l'examen des lois affectant la religion ou les convictions religieuses », établies conjointement par l'OSCE et la Commission de Venise, plaident pour une période relativement courte. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a formulé des critiques à l'encontre des délais prévus dans les systèmes autrichien (20 ans) et russe (15 ans).

La jurisprudence européenne n'est pas favorable à l'imposition d'une longue période, principalement à l'égard de communautés convictionnelles dont l'évolution s'étale sur plusieurs décennies déjà et qui, par suite de migration, ne sont présentes que depuis relativement peu de temps dans un pays. Les cinq années minimum de présence et les cinq implantations témoignent d'ailleurs d'une certaine utilité sociale.

Le Groupe de travail considère que la remarque de plusieurs membres de la Commission de la Justice selon laquelle les articles 7, 7° et 13, 8° sont

formulés de manière trop large est justifiée. Le Groupe de travail propose de modifier ces articles comme suit : l'engagement de la communauté convictionnelle à écarter de l'organisation [...], tout individu condamné pour avoir agi ou appelé à agir en violation des principes ...

La proposition du groupe de travail confirme la reconnaissance existante des sept communautés convictionnelles déjà reconnues actuellement et ajoute au rang des communautés convictionnelles reconnues (art. 15) la communauté convictionnelle bouddhique, dont la demande est actuellement pendante.

Ces huit communautés convictionnelles ne sont, par conséquent, plus tenues de se soumettre à la nouvelle procédure d'enregistrement et de reconnaissance, ce bien entendu tant qu'elles satisferont aux critères repris dans la loi. Les Régions règlent par voie de décret l'organisation de la gestion matérielle et financière des communautés locales. Par conséquent, le Groupe de travail propose de clarifier préalablement cette compétence en ce qui concerne les communautés convictionnelles non confessionnelles.

L'enregistrement et la reconnaissance s'appliquent bien entendu à l'ensemble de la communauté convictionnelle, ce qui signifie que les communautés convictionnelles locales devront solliciter uniquement encore la reconnaissance par l'autorité régionale (Déom). C'est pourquoi le Groupe de travail appuie la remarque des Régions wallonne et bruxelloise qui vise à prévoir l'avis des Régions dans la procédure d'enregistrement.

L'enregistrement et la reconnaissance concernent la communauté convictionnelle même, ce qui signifie que les paroisses distinctes ou les associations paroissiales y échappent (Déom).

Actuellement, nous ne disposons d'aucune donnée chiffrée fiable et admissible par tous concernant le nombre d'adeptes d'une communauté convictionnelle dans notre pays, de sorte qu'il nous est impossible de répondre précisément à la question de savoir quelles sont les autres communautés convictionnelles qui sont également susceptibles d'introduire une demande d'enregistrement ou de reconnaissance (Déom). En ce qui concerne l'enregistrement, la condition de présence d'au moins cinq implantations pourrait limiter le nombre de demandes alors qu'en ce qui concerne la reconnaissance, celle-ci ne peut être sollicitée qu'au terme de cinq ans d'enregistrement (donc, au plus tôt, en 2016/17) et moyennant qu'il

soit satisfait à la condition de présence d'au moins dix implantations et d'un nombre d'adeptes d'au moins 25 000 habitants. Le Groupe de travail estime que peu de communautés convictionnelles satisfont actuellement à cette dernière condition. En outre, il revient à la communauté convictionnelle de prendre elle-même l'initiative de solliciter l'enregistrement et éventuellement, par la suite, la reconnaissance dans la mesure où la transition n'est pas automatique.

De surcroît, en cas de scission au sein d'une communauté convictionnelle reconnue, la communauté convictionnelle dissidente perdrait les avantages de la reconnaissance, ce jusqu'au moment où elle aurait épuisé l'ensemble de la procédure, longue d'au moins dix ans.

L'avis des Régions n'est pas contraignant (Schoofs), aussi parce qu'en Belgique, l'autorité fédérale est la seule compétente en matière de reconnaissance des communautés convictionnelles. Toutefois, l'avis des Régions est prévu car les communautés convictionnelles, après avoir été reconnues par l'autorité fédérale, peuvent solliciter la reconnaissance des communautés convictionnelles locales auprès des Régions.

A l'égard des mouvements sectaires (Schoofs, CD&V, Genot), le Groupe de travail a intégré quelques éléments dans sa proposition. Primo, l'avis du Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles sera recueilli dans le cadre de la procédure d'enregistrement.

Secundo, les critères incluent des conditions de fond auxquelles les organisations sectaires pourront difficilement répondre, comme la participation libre, publique et accessible aux activités de la communauté convictionnelle.

Enfin, le Groupe de travail estime que l'on peut considérer un délai de 100 jours comme raisonnable pour constituer sa défense. Jusqu'à ce que la décision ait été prise, il ne se passera rien pour envers la communauté convictionnelle concernée (Schoofs).

En ce qui concerne l'article 1408, §1^{er}, al. 3, du Code judiciaire, relatif aux biens qui ne peuvent être saisis, la proposition du Groupe de travail ne modifie rien au contenu de la législation actuelle mais définit clairement qui peut invoquer cet article (Genot).

VII. Observations complémentaires sur le statut des ministres et délégués.

Statut de droit du travail

Le Conseil central laïque estime qu'un propre statut de droit du travail pour les ministres ou délégués crée de facto une inégalité entre les ministres ou délégués des différentes communautés convictionnelles.

Le Groupe de travail estime que d'une part l'autonomie et d'autre part la spécificité de chaque communauté convictionnelle justifient la possibilité de choix.

Les droits des ministres ou délégués individuels sont d'ailleurs protégés par le renvoi fait au droit du travail si la communauté convictionnelle omettait de définir un statut.

L'ensemble des communautés convictionnelles confessionnelles s'interrogent quant à l'interprétation de l'article 31 portant sur les communautés convictionnelles enregistrées et de l'article 32 concernant les communautés convictionnelles reconnues.

L'article 32, §1^{er}, dispose que les ministres et les délégués qui sont inscrits au cadre, financé par l'autorité civile, possèdent un statut sui generis qui est déterminé par la loi. Cela concerne l'ensemble des droits et devoirs inscrits dans la proposition du groupe de travail, principalement sur le plan du droit social et du droit en matière de sécurité sociale.

L'article 32, §3, dispose que l'organe représentatif fixe le statut de ses ministres ou délégués établissant les droits et devoirs de chacun d'entre eux au sein de sa communauté.

En fonction du travail effectué (p.ex. travail de terrain, fonction administrative), des différences peuvent éventuellement y être apportées qui se justifient par la fonction concernée.

A défaut de statut fixé par chaque communauté convictionnelle, la proposition renvoie à la loi relative aux contrats de travail.

Un membre de la Commission de la Justice (Brotcorne) souligne cependant que la juridiction compétente en cas de litige entre un ministre ou délégué et l'organe représentatif qui a omis de fixer un statut, pourrait statuer qu'aucun contrat de travail n'a été conclu, par exemple en raison du fait qu'il manque un lien clair de subordination/d'autorité et que dès lors la loi relative aux contrats de travail ne trouverait pas à s'appliquer. Afin d'éviter cette éventualité, le Groupe de travail propose de remplacer le renvoi à la loi de 1978 inscrit aux articles 30, al. 2, et 32, §3, al. 2, par un renvoi au droit du travail. Le groupe de travail relève également qu'une thèse de doctorat récente, défendue à la Vrije Universiteit Brussel, a démontré scientifiquement que le droit du travail est d'application dans des circonstances où un travail est effectué sans qu'il soit question d'un lien d'autorité spécifique.

Dans le cadre du statut, il est également déterminé ce qu'il y a lieu d'entendre par disponibilité maximale. L'ensemble des communautés convictionnelles confessionnelles estiment voir une contradiction entre le premier et le deuxième alinéas de l'article 36 et préconisent que des règles internes fixent la disponibilité maximale.

Le Groupe de travail indique que le premier alinéa fait référence, pour la disponibilité maximale, à une durée hebdomadaire moyenne de travail de la fonction publique et que le deuxième alinéa charge les organes représentatifs de déterminer eux-mêmes les modalités. Il va de soi que selon la nature de la fonction (travail de terrain ou travail administratif), des modalités différentes peuvent être fixées.

Les traitements

Les traitements des ministres ou des délégués sont fixés en prenant comme points de référence, d'une part les traitements des délégués des organisations non confessionnelles et, d'autre part le traitement cumulé des ministres du culte catholique essentiellement. Le Groupe de travail a, en outre, recherché une égalité entre l'ensemble des ministres ou délégués.

A cet effet, les traitements de la plupart des ministres (à l'exception de la catégorie la plus élevée) sont majorés et (l'allocation pour) la résidence est supprimée si bien que le droit commun est applicable. Les implications financières ont été chiffrées au sein du SPF Justice par la Direction générale de la Législation et des Libertés et Droits fondamentaux, service des cultes et de la laïcité (Brotcorne).

Le Groupe de travail ne partage pas le constat selon lequel la proposition représente une sérieuse détérioration du statut financier des ministres du culte catholique (CD&V). On ne retrouve aucune indication allant dans ce sens dans les remarques conjointes des communautés convictionnelles confessionnelles. De surcroît, l'article 42, §3, contient une disposition qui exclut toute diminution de traitement.

L'autorité finance les communautés convictionnelles en raison de leur utilité sociale qui est réalisée par l'action qu'elles mènent envers la population. Cela requiert une disponibilité à temps plein et n'est, par voie de conséquence, pas compatible avec l'exercice d'autres activités professionnelles, de sorte que le cumul est interdit (CD&V, PS). L'ensemble des communautés convictionnelles confessionnelles se posent, elles aussi,

des questions concernant l'interdiction de cumul, notamment la communauté juive qui craint principalement que les salaires peu élevés constitueront un frein au recrutement des ministres du culte et qui demande, pour cette raison, un cumul d'un tiers. Le Groupe de travail souligne, à cet égard, d'une part la majoration des traitements et d'autre part la possibilité pour un ministre du culte ou un délégué de travailler à temps partiel et partant, d'exercer d'autres activités professionnelles telles que l'enseignement convictionnel ou la fonction d'aumônier sans toutefois excéder 100% du salaire.

(L'allocation pour) la résidence

La cure est aujourd'hui susceptible d'avoir un triple rôle, à savoir résidence privée du ministre du culte, partie administrative de la fabrique d'église et, pour les cures importantes, espace pour des activités pastorales. Seules les deux premières fonctions constituent une obligation financière pour la commune.

La première obligation sera supprimée et éventuellement remplacée par un loyer ; la deuxième possibilité d'utilisation demeure à charge de la commune, tandis que l'utilisation éventuelle de la cure pour des activités pastorales donne également lieu à une demande d'allocation (Brotcorne).

Le Conseil central laïque demande l'interdiction légale de la mise à disposition gratuite d'un logement ou de l'octroi d'une allocation de résidence. Le Groupe de travail estime que la suppression de l'obligation implique de facto une interdiction, sous réserve de l'autonomie financière de la commune.

Enfin, le Groupe de travail précise que le secret professionnel tel que défini à l'article 35, doit être interprété dans le sens du droit commun. A cet égard, la proposition ne modifie pas la réglementation existante (Brotcorne).

VIII. Observations complémentaires sur le Conseil supérieur des communautés convictionnelles

Le Conseil central laïque s'oppose à l'idée de créer un conseil supérieur des communautés convictionnelles. Il invoque un déséquilibre entre les experts universitaires et les représentants des convictions, des conditions trop exigeantes pour le dépôt de note minoritaire et la difficulté de prévoir un bureau lui-même équilibré convictionnellement.

Le Groupe de travail estime que ce dispositif multilatéral est un enjeu important d'intégration sociale et de transparence. L'importance d'une intégration des communautés convictionnelles, religieuses et philosophiques, est également un élément significatif pour assurer l'égalité entre toutes les convictions.

La proportion entre experts, représentants convictionnels et fonctionnaires, peut être modifiée sans altérer la logique du système.

De même, le Groupe de travail est favorable à une modification de son rapport principal pour admettre qu'une note minoritaire individuelle puisse être déposée. Il suggère que l'équilibre linguistique de chaque conviction soit assuré par la répartition entre membre effectif et membre suppléant.

Le Conseil ne disposant pas de pouvoir de décision, le Groupe recommande que le Conseil ne puisse délibérer que sur le mode du consensus. Concernant la récusation d'un représentant d'une communauté convictionnelle par un autre représentant, le Groupe estime qu'une telle faculté serait contraire au principe constitutionnel d'autonomie. En revanche, il appartient à la loi d'éventuellement prévoir les conditions, par exemple de sécurité, liées à cette représentation.

IX. Observations complémentaires sur les types d'implantations locales

A la lecture de plusieurs questions des membres de la Commission de la Justice, le Groupe de travail estime utile de clarifier que le régime proposé par le Groupe conduirait à recommander notamment aux Régions de distinguer quatre types d'implantations au plan local :

1. les implantations reconnues de communautés convictionnelles reconnues (par reconnaissance régionale en coopération avec les autorités fédérales) ;
2. les implantations déclarées par les communautés convictionnelles enregistrées (par enregistrement régional en coopération avec les autorités fédérales)
3. les implantations non reconnues au titre du régime public, mais néanmoins déclarées par l'organe représentatif des communautés convictionnelles reconnues (ces implantations bénéficieraient des mêmes avantages que la catégorie 2).
4. les autres implantations, constitutionnellement libres, mais sans soutien des pourvois publics.

Le Groupe de travail souligne l'importance de la catégorie 3 en vue de résorber divers effets négatifs d'incertitude, d'opacité ou de discrimination dans la mise en œuvre des régimes.

Table des matières

La réforme de la législation sur les cultes et les organisations philosophiques non confessionnelles

Note additionnelle du Groupe de travail instauré par Arrêté Royal du 13 mai 2009 Avril 2011.....	1
I. Observations complémentaires sur le cadre global.....	3
II. Observations complémentaires sur les catégories et barèmes.....	5
III. Observations complémentaires sur les pensions.....	7
IV. Observations complémentaires sur les Organes représentatifs.....	8
V. Observations complémentaires sur l'enquête scientifique.....	9
VI. Observations complémentaires sur le système de l'enregistrement et de la reconnaissance.	10
VII. Observations complémentaires sur le statut des ministres et délégués.....	12
VIII. Observations complémentaires sur le Conseil supérieur des communautés convictionnelles.....	15
IX. Observations complémentaires sur les types d'implantations locales	16