

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

14 DÉCEMBRE 2010

Proposition de loi instaurant un financement fédéral par enveloppes pour les ministres des cultes reconnus et les conseillers laïques représentant la philosophie non confessionnelle, ainsi qu'une indication à caractère contraignant par le contribuable

(Déposée par M. Ludo Sannen
et Mme Marleen Temmerman)

DÉVELOPPEMENTS

Actuellement, la religion, la foi et leur rôle dans la société sont, pour diverses raisons, au cœur du débat social. Il s'agit essentiellement de mutations sociales qui se manifestent en Belgique depuis des décennies et qui débouchent régulièrement sur des débats de société et des discussions politiques, généralement à l'occasion d'un événement concret ou d'une prise de position politique.

Il y a tout d'abord la crise de l'Église catholique liée à la sécularisation croissante. Après avoir pris naissance en Belgique au milieu du siècle passé, elle s'aggrave encore aujourd'hui à la suite des révélations récentes en matière d'abus sexuels et des prises de position controversées de l'archevêque Mgr. Léonard.

D'autre part, notre société connaît aussi des religions autres que le culte catholique. Le débat porte alors sur l'intégration des fidèles d'une autre religion. On peut citer par exemple les discussions sur l'interdiction ou non du port du foulard.

De surcroît, certains remettent explicitement en cause le rôle d'une religion ou recommandent d'interdire (l'expression de) certaines convictions religieuses.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

14 DECEMBER 2010

Wetsvoorstel tot invoering van een federale enveloppefinanciering van de bedienaren der erkende erediensten en niet-confessionele levensbeschouwing en een bindende aanwijzing door de belastingplichtige

(Ingediend door de heer Ludo Sannen
en mevrouw Marleen Temmerman)

TOELICHTING

Religie, geloof en hun rol in de samenleving staan momenteel om verschillende redenen in het centrum van het maatschappelijk debat. In essentie gaat het daarbij om maatschappelijke veranderingen die zich al decennialang manifesteren in België en geregeld tot maatschappelijke en politieke discussies leiden, meestal naar aanleiding van een concrete gebeurtenis of politieke stellingname.

Vooreerst is er de crisis van de Katholieke Kerk omwille van de toegenomen secularisering. In België vindt zij al haar oorsprong in het midden van de vorige eeuw, maar wordt zij nog versterkt door de recente onthullingen inzake seksueel misbruik, alsook door controversiële uitspraken van aartsbisschop Léonard.

Anderzijds doen zich bij ons, naast de katholieke, andere godsdiensten gelden. Het debat gaat daarbij over de integratie van andersgelovigen, denk maar aan de discussie over het al dan niet dragen van de hoofddoek.

Sommigen stellen daarbij uitdrukkelijk de rol van een religie in vraag of pleiten voor een verbod op (het uitdrukken van) sommige geloofsovertuigingen.

La présente proposition de loi prend pour point de départ la liberté des cultes consacrée par les articles 19, 20 et 21 de la Constitution : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties (...). 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. (...) L'État 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 (...). »

L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales contient des dispositions similaires, mais va plus loin que l'aspect « culte » en mettant aussi l'accent sur le pluralisme : « Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

Autrement dit, la liberté de culte constitue un droit individuel. Tout être humain est libre de croire ce qu'il veut et de faire état de ses croyances auprès de son entourage. Il peut vivre et agir selon ses convictions. Il peut également changer de conviction. La liberté de culte signifie aussi que la foi ne peut conduire à une exclusion ou à des préjugés de la part des personnes ne partageant pas les mêmes convictions. La liberté de culte est un droit individuel qui ne peut mettre en cause d'autres droits individuels garantis par la Constitution : l'égalité entre l'homme et la femme, la liberté d'opinion, le droit au travail et à l'épanouissement social. Bien entendu, cela implique aussi que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle actif : d'une part, pour protéger la liberté de culte et, d'autre part, pour protéger d'autres droits que la religion mettrait éventuellement en péril.

Les pouvoirs publics ont donc pour mission de garantir la liberté de culte et son libre exercice. La classe politique peut et doit se prononcer sur l'équilibre des droits au sein de notre société, en ce compris la liberté de culte.

Dans ce contexte, les autorités belges ont accordé une reconnaissance légale à six cultes distincts : le culte catholique, le culte protestant, le culte anglican,

Dit wetsvoorstel vertrekt van de godsdienstvrijheid die in artikels 19, 20 en 21 van de Grondwet is vastgelegd : « De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd (...). Niemand kan worden gedwongen op enigerlei wijze deel te nemen aan handelingen en aan plechtigheden van een eredienst of de rustdagen ervan te onderhouden. (...) De Staat heeft niet het recht zich te bemoeien met de benoeming of de installatie der bedienaren van enige eredienst of hun te verbieden briefwisseling te houden met hun overheid (...). »

Artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bevat gelijkaardige bepalingen, maar gaat verder dan het aspect « eredienst » en benadrukt ook het pluralisme : « Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als privé zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uitdrukking te brengen in erediensten, in onderricht, in praktische toepassing ervan en in het onderhouden van geboden en voorschriften. De vrijheid zijn godsdienst te belijden of overtuiging tot uiting te brengen kan aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. »

Godsdienstvrijheid is met andere woorden een individueel recht. Elke mens mag geloven wat hij of zij wil en mag dit ook uitdragen in zijn omgeving. Hij mag ernaar leven en ernaar handelen. Hij mag ook van overtuiging veranderen. Godsdienstvrijheid betekent ook dat geloof niet mag leiden tot het uitsluiten of veroordelen van andersdenkenden. Godsdienstvrijheid is een individueel recht en mag niet strijdig zijn met andere individuele rechten die grondwettelijk gewaarborgd zijn : de gelijkheid tussen man en vrouw, de vrijheid van meningsuiting, het recht op arbeid en maatschappelijke ontplooiing. Dit houdt dan uiteraard ook in dat de overheid actief dient op te treden : enerzijds om godsdienstvrijheid te beschermen en anderzijds om andere rechten te beschermen wanneer zij door godsdienst in gevaar worden gebracht.

De overheid heeft dus als taak de vrijheid van godsdienst en de vrije uitoefening ervan te waarborgen. Politici kunnen en moeten zich uitspreken over het evenwicht van rechten in onze samenleving, inclusief de vrijheid van godsdienst.

In dat opzicht heeft de overheid in België zes erediensten bij wet erkend : de katholieke, protestantse, anglicaanse, israëlitische, islamitische en or-

le culte israélite, le culte islamique et le culte orthodoxe. La laïcité est également reconnue par la Constitution.

La Belgique défend donc un pluralisme actif. Notre pays n'impose pas de séparation absolue entre l'Église et l'État, contrairement à la France, qui ne reconnaît aucun culte.

Les pouvoirs publics reconnaissent le rôle social des cultes en fonction de l'intérêt général. Cette reconnaissance des cultes a pour conséquence principale que les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État, conformément à l'article 181 de la Constitution. Les ministres des cultes remplissent effectivement une mission sociale que les pouvoirs publics jugent pertinente et essentielle, qui consiste en l'espèce à pratiquer le culte et à offrir une assistance morale aux personnes en fonction de leurs convictions personnelles.

Actuellement, le Service public fédéral (SPF) Justice répartit comme suit les moyens entre les cultes et la laïcité (1).

Culte	Total	Pourcentage
Catholique	76 377 000	77.8
Protestant	3 295 000	3.4
Israélite	777 000	0.8
Anglican	360 000	0.4
Islamique	6 166 000	6.3
Orthodoxe	1 109 000	1.1
Laïque	10 034 000	10.2
Total	98 118 000	100.0

L'État consacre donc une centaine de millions d'euros par an aux ministres des cultes.

Cette répartition s'est mise en place au fil du temps.

La question qui se pose est de savoir sur quels critères objectifs cette répartition est basée. La réglementation actuelle manque en tout cas de transparence. Certaines religions bénéficient sans doute d'un soutien plus important que d'autres si l'on se base sur le nombre de fidèles.

La majorité des autres pays européens se sont dotés d'une réglementation plus objective et plus transparente que la réglementation belge. En Belgique aussi, il est nécessaire d'avoir une répartition transparente des moyens, basée sur des données objectives et représentatives. Le caractère démocratique du finan-

(1) Chiffres budget 2006. Source : « Le financement par l'État fédéral des ministres des cultes et des délégués du Conseil central laïque, Rapport de la Commission des sages », 2006, p. 78.

thodoxe. Ook de vrijzinnigheid is grondwettelijk erkend.

België werkt dus aan een actief pluralisme. Er is in België geen absolute scheiding tussen Kerk en Staat, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk dat geen enkele eredienst erkent.

De overheid erkent de maatschappelijke rol van de erediensten in functie van het algemeen belang. Die erkenning van de erediensten houdt voornamelijk in dat de wedden en pensioenen van de bedienaren van de erediensten, in uitvoering van artikel 181 van de Grondwet, ten laste van de Staat komen. De bedienaren vervullen immers een maatschappelijke opdracht die de overheid relevant en belangrijk vindt, namelijk het verzorgen van erediensten en het verlenen van morele bijstand aan personen volgens hun persoonlijke overtuiging.

Momenteel is de verdeling van de middelen door de Federale Overheidsdienst (FOD) Justitie tussen de erediensten en de vrijzinnigheid als volgt (1).

Eredienst	Totaal	Percentage
Katholiek	76 377 000	77.8
Protestants	3 295 000	3.4
Israëlitisch	777 000	0.8
Anglicaans	360 000	0.4
Islamitisch	6 166 000	6.3
Orthodox	1 109 000	1.1
Vrijzinnigheid	10 034 000	10.2
Totaal	98 118 000	100.0

De overheid geeft jaarlijks dus zo'n honderd miljoen euro uit aan de bedienaren van de erediensten.

Deze verdeling is historisch gegroeid.

De vraag rijst op basis van welke objectieve criteria deze verdeling gebeurt. De huidige regeling mist in ieder geval transparantie. Sommige religies worden in verhouding tot de grootte van hun geloofsgemeenschappen wellicht meer ondersteund dan andere.

In Europa hebben de meeste andere landen een regeling die objectiever en transparanter is dan de Belgische. In België is er ook nood aan een transparante verdeling van de middelen, die gebaseerd is op objectieve en representatieve gegevens. Op die manier wordt het democratisch draagvlak van de financiering

(1) Cijfers begroting 2006. Bron : « De federale financiering van de bedienaren der erediensten en de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad, Verslag van de Commissie van Wijzen », 2006, blz. 86.

cement s'en trouverait renforcé, de même que la légitimité démocratique de l'exercice des cultes.

L'Europe connaît une multitude de régimes de financement fondés sur une taxe spécifique, un référendum ou des subventions.

La présente proposition de loi propose un régime de répartition transparente et démocratique des moyens entre les différents cultes et la laïcité.

Elle vise une juste répartition entre les organisations, fondée sur des données objectives et représentatives, de la manière la plus simple qui soit : chaque contribuable peut indiquer dans sa déclaration à l'impôt des personnes physiques quel culte ou conception philosophique il/elle souhaite voir soutenu. Il s'agit donc d'un « référendum » contraignant qui a pour effet d'obliger les pouvoirs publics à répartir les moyens selon le résultat global des indications mentionnées sur les déclarations fiscales. Les coûts administratifs supplémentaires restent limités dans cette procédure dès lors qu'il est fait usage d'un instrument existant (déclaration à l'impôt des personnes physiques).

Le système proposé ne prévoit donc pas de lever un impôt distinct et le montant que les pouvoirs publics versent à un culte ou à la laïcité n'est aucunement lié au revenu imposable du contribuable. C'est l'État fédéral qui déterminera le montant total qui sera inscrit annuellement au budget des dépenses, indépendamment du montant des impôts ou des revenus des contribuables. Les choix mentionnés dans les déclarations fiscales constituent, pour les pouvoirs publics, une clé de répartition fixée par la communauté des contribuables pour le financement des cultes et de la laïcité. Le rapport entre les préférences exprimées de la sorte constitue, pour les pouvoirs publics, la clé de répartition contraignante qui servira à répartir le montant total entre les cultes et la laïcité.

Selon la proposition de loi, il n'est nullement obligatoire de révéler ses convictions religieuses. Les convictions existant en Belgique ne se limitent en effet pas à celles qui sont reconnues officiellement. En revanche, le contribuable a le droit (pas l'obligation) d'indiquer à quel culte reconnu il souhaite que soient attribués les fonds publics. Il est crucial que l'État puisse réagir aux variations d'ordre de grandeur liées aux préférences exprimées par sa population. De cette manière, le financement garanti par l'article 181 de la Constitution sera démocratiquement justifié dès lors que chaque contribuable aura la possibilité d'exprimer sa préférence chaque année. Pour les cultes, c'est la meilleure garantie de pérennisation de la légitimité de l'article 181.

versterkt. De democratische legitimiteit van de beoefening van de erediensten wordt daardoor ook verhoogd.

In Europa is er een verscheidenheid aan regelingen, waarbij de financiering gebeurt met een specifieke belasting, op basis van een referendum of via subsidies.

In dit wetsvoorstel wordt een regeling voorgesteld om de middelen tussen de verschillende erediensten en de vrijzinnigheid op een transparante en democratische wijze te verdelen.

De doelstelling van dit wetsvoorstel is te komen tot een eerlijke verdeling tussen de organisaties op basis van objectieve en representatieve gegevens, op de meest eenvoudige manier : een belastingplichtige kan via de aangifte van de personenbelasting aangeven welke eredienst of levensbeschouwing hij of zij ondersteund wil zien. Het gaat dus om een bindend « referendum », waarbij de overheid gebonden is de middelen te verdelen volgens het globale resultaat van de aanwijzingen op de belastingaangiftes. De extra administratiekosten blijft in deze procedure beperkt omdat de bestaande middelen (aangifte personenbelasting) benut worden.

In het voorgestelde systeem wordt dus geen aparte belasting geheven en wordt het bedrag dat aan een eredienst of de vrijzinnigheid door de overheid wordt overgemaakt geenszins gekoppeld aan het belastbaar inkomen van de belastingplichtige. Het is de federale Staat die bepaalt welk totaalbedrag jaarlijks in de uitgavenbegroting wordt ingeschreven, ongeacht de hoogte van de belastingen of de inkomens van de belastingplichtigen. Door de aanwijzingen op de belastingaangiftes heeft de overheid enkel een door de gemeenschap van belastingbetalers vastgelegde verdeelsleutel inzake de financiering van de erediensten en vrijzinnigheid. De onderlinge verhouding van die aangeduide voorkeuren is voor de overheid de bindende verdeelsleutel om het totaalbedrag te verdelen onder de erediensten en vrijzinnigheid.

Volgens het wetsvoorstel is men geenszins verplicht om zijn godsdienstige overtuiging kenbaar te maken. In België bestaan immers ook andere dan de erkende levensbeschouwingen. De belastingplichtige heeft wel het recht (geen verplichting) om aan te duiden naar welke erkende eredienst hij wenst dat de overheidsmiddelen gaan. Cruciaal is dat de overheid kan inspelen op wisselende verhoudingen inzake de voorkeuren van zijn bevolking. De financiering, gegarandeerd door artikel 181 van de Grondwet, wordt op die manier democratisch verantwoord omdat elke belastingplichtige jaarlijks zijn voorkeur kenbaar kan maken. Dit is voor de erediensten de beste garantie op de voortdurende legitimiteit of rechtmatigheid van artikel 181.

Bien que l'article 181 détermine l'affectation des moyens, la proposition de loi prévoit que l'attribution aux cultes ou à la laïcité se fera au moyen d'enveloppes. Un système d'enveloppe offre des avantages comme la transparence des critères d'octroi et la possibilité d'introduire des garanties de qualité.

La Commission chargée de l'examen du statut des ministres des cultes reconnus, créée en 2005 par la ministre de la Justice de l'époque, Mme Onkelinx, recommande dans son rapport d'instaurer un système de financement par enveloppes prévoyant l'engagement de la totalité du budget des traitements des ministres des cultes et des délégués de la laïcité organisée ainsi que la fixation de critères objectifs pour une répartition des moyens disponibles entre les institutions concernées. La Commission estime que cette façon de procéder n'est pas contraire à l'obligation de respecter l'autonomie des cultes et de la laïcité puisqu'elle laisse aux organes représentatifs des cultes et de la laïcité une grande liberté tant sur le plan des qualifications données aux ministres des cultes ou aux conseillers laïques que sur le plan de l'organisation. Un système de financement par enveloppes permettrait de déplacer la charge administrative du SPF Justice vers les organes représentatifs.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 2

Dans le Code des impôts sur les revenus 1992, il est ajouté une section accordant au contribuable le droit de déterminer à quel culte reconnu en Belgique ou à quelle conception philosophique non confessionnelle les fonds publics doivent être attribués.

Article 3

Cet article prévoit que les pouvoirs publics ont l'obligation de tenir compte des indications mentionnées par les contribuables pour déterminer le montant qui est alloué à chaque culte ou conception philosophique non confessionnelle.

Article 4

Cet article fixe les modalités du financement par enveloppes.

*
* *

Hoewel de bestemming van de middelen in artikel 181 vastligt, gebeurt de toekenning aan de erediensten of vrijzinnigheid in het wetsvoorstel via enveloppes. Een enveloppesysteem biedt als voordeel dat criteria voor de toekenning transparant zijn en dat kwaliteitswaarborgen kunnen worden ingevoerd.

De in 2005 door toenmalig minister van Justitie Onkelinx opgerichte Commissie belast met het onderzoek van het statuut van de bedienaars van de erkende erediensten beveelt in haar verslag aan een systeem van enveloppefinanciering in te stellen. Dit houdt de vastlegging in van het totale budget voor de wedden van de bedienaren van de eredienst en de afgevaardigden van de georganiseerde vrijzinnigheid en de bepaling van objectieve criteria voor de verdeling van de beschikbare middelen tussen de organisaties. Een dergelijke werkwijze is volgens de commissie niet in strijd met de autonomie van de erediensten en vrijzinnigheid. Zij behouden hun ruime vrijheid op het vlak van kwalificaties van de bedienaren en op het vlak van organisatie. Mogelijk kan een verschuiving worden gerealiseerd van de administratielast van de FOD Justitie naar de representatieve organen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 2

In het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wordt een afdeling toegevoegd, waarbij aan de belastingplichtige het recht wordt toegekend te bepalen naar welke in België erkende eredienst of niet-confessionele levensbeschouwing de overheidsmiddelen moeten gaan.

Artikel 3

Bepaalt dat de aanwijzingen van de belastingplichtigen bindend zijn voor de overheid om vast te leggen welk bedrag per eredienst of niet-confessionele levensbeschouwing wordt overgemaakt.

Artikel 4

Dit artikel legt de enveloppefinanciering vast.

Ludo SANNEN.
Marleen TEMMERMAN.

*
* *

PROPOSITION DE LOIArticle 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

Dans le Code des impôts sur les revenus 1992, il est ajouté, dans le titre VII «Établissement et recouvrement des impôts.», chapitre II «La déclaration.», une section VI nouvelle contenant un article 314^{ter} rédigé comme suit :

«Section VI. — Indication contraignante mentionnée par le contribuable en ce qui concerne le financement fédéral des ministres des cultes reconnus et des représentants de la philosophie non confessionnelle reconnue.

Art. 314^{ter}. — Les contribuables qui sont assujettis à l'impôt visé à l'article 1^{er} peuvent indiquer sur leur déclaration fiscale à quel culte ou à quelle philosophie non confessionnelle reconnus en Belgique ils souhaitent que les fonds publics soient attribués.

Si le contribuable n'indique rien, il est réputé acquiescer à la répartition des moyens résultant des indications fournies par les autres contribuables.

Le ministre des Finances fixe les modalités de l'indication dans la déclaration.»

Art. 3

En exécution de l'article 181 de la Constitution, le Roi fixe chaque année le montant qui est octroyé aux cultes et à la philosophie non confessionnelle reconnus.

Ce montant est réparti entre les cultes et la philosophie non confessionnelle dans une proportion conforme à celle résultant des indications fournies par les contribuables en vertu de l'article 2.

La proportion résultant des indications des contribuables est contraignante.

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

In het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wordt in titel VII «Vestiging en invordering van de belastingen, hoofdstuk II «Aangifte» een nieuwe afdeling VI toegevoegd die een artikel 314^{ter} bevat, luidende :

«Afdeling VI. — Bindende aanwijzing door de belastingplichtige inzake de federale financiering van de bedienaren der erkende erediensten en niet-confessionele levensbeschouwing.

Art. 314^{ter}. — De belastingplichtige die aan de in artikel 1 vermelde belastingen is onderworpen, kan op zijn aangifte aanduiden naar welke in België erkende eredienst of niet-confessionele levensbeschouwing hij wilt dat de overheidsmiddelen gaan.

Als de belastingplichtige geen aanwijzing maakt, wordt hij geacht akkoord te gaan met de verdeling van de middelen door degenen die wel een aanwijzing maken.

De minister van Financiën bepaalt de nadere regels van de aanwijzing op de aangifte.»

Art. 3

Ter uitvoering van artikel 181 van de Grondwet bepaalt de Koning jaarlijks welk bedrag wordt toegekend aan de erkende erediensten en de niet-confessionele levensbeschouwing.

Dit bedrag wordt onderling verdeeld tussen de erediensten en de niet-confessionele levensbeschouwing volgens dezelfde verhouding als de verhouding tussen aanwijzingen van de belastingplichtigen, vermeld in artikel 2.

De verhouding tussen de aanwijzingen van de belastingplichtigen is bindend.

Art. 4

Le montant attribué à chaque culte ou conception philosophique non confessionnelle est versé à l'organe représentatif dudit culte ou de ladite philosophie non confessionnelle.

Le Roi détermine les modalités du financement.

25 novembre 2010.

Art. 4

Het bedrag per eredienst of niet-confessionele levensbeschouwing wordt overgemaakt aan het representatief orgaan per eredienst of niet-confessionele levensbeschouwing.

De Koning bepaalt de nadere regels van de financiering.

25 november 2010.

Ludo SANNEN.
Marleen TEMMERMAN.