

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2007-2008

---

6 NOVEMBER 2007

---

**Wetsvoorstel houdende toepassing van de scheiding van de Staat en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen**

(Ingediend door de heer Philippe Mahoux c.s.)

---

## TOELICHTING

---

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van een voorstel dat reeds op 12 maart 2007 in de Senaat werd ingediend (stuk Senaat, nr. 3-2115/1 - 2006/2007).

Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe de algemene principes gesteld in de artikelen 19, 20 en 21 van de Grondwet te verduidelijken.

### 1. De grondwettelijke erkenning van het levensbeschouwelijk pluralisme en de gevolgen daarvan

De Grondwet van 7 februari 1831 was één van de meest progressieve in Europa. Ze introduceerde in België een bijzondere juridische relatie tussen de Staat en de kerken.

De Belgische Grondwet is in de eerste plaats het resultaat van een historisch compromis, gesloten in 1827 tussen de toenmalige liberalen en katholieken. Veel katholieken begrepen inderdaad dat een terugkeer naar de tradities van het Ancien Régime en naar een theocratische staat achterhaald was. De tijd was rijp om te streven naar een democratische staat die de publieke vrijheden van eredienst, geweten, onderwijs, drukpers en vereniging grondwettelijk zou waarborgen.

Het stelsel van de Grondwetgever wordt gekenmerkt door een fictieve scheiding tussen de Staat en de kerken en hun wederzijdse onafhankelijkheid.

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2007-2008

---

6 NOVEMBRE 2007

---

**Proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles**

(Déposée par M. Philippe Mahoux et consorts)

---

## DÉVELOPPEMENTS

---

La présente proposition de loi reprend le texte d'une proposition qui a déjà été déposée au Sénat le 12 mars 2007 (doc. Sénat, n° 3-2115/1 - 2006/2007).

La présente proposition de loi vise à expliciter les principes généraux énoncés par les articles 19, 20 et 21 de la Constitution.

### 1. La reconnaissance constitutionnelle du pluralisme de conceptions de vie et ses conséquences

La Constitution adoptée le 7 février 1831 a été l'une des plus progressistes d'Europe et a instauré une relation juridique originale entre l'État et les Églises de Belgique.

La Constitution belge est avant tout le résultat d'un compromis historique, conclu en 1827, entre les libéraux et les catholiques de l'époque. De nombreux catholiques ont en effet compris qu'un retour aux traditions de l'Ancien Régime voire à un État théocratique était dépassé et qu'il convenait d'opter pour un État démocratique où les libertés publiques de religion, de conscience, d'enseignement, de presse et d'association seraient constitutionnellement garanties.

Le régime adopté par le Constituant se caractérise par une séparation fictive et une indépendance mutuelle entre l'État et les Églises.

Drie artikelen slaan op de fundamentele beginselen die de verhouding Staat — kerken bepalen: artikel 19 van de Grondwet waarborgt de vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan en de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten. Artikel 20 zegt «dat niemand kan gedwongen worden op enigerlei wijze deel te nemen aan handelingen en aan plechtigheden van een eredienst of de rustdagen ervan te onderhouden». Artikel 21 bepaalt dat de staat niet het recht heeft zich te bemoeien met de benoeming of de installatie van de bedienaren van enige eredienst. Het artikel bepaalt tevens dat het burgerlijk huwelijk altijd aan de huwelijksinzegening moet voorafgaan.

## 2. De concretisering van de artikels 19, 20 en 21 van de Grondwet

Kenmerkend voor een democratie is dat zij in hoofde van elk individu een zekere autonomie erkent die door de Staat moet geëerbiedigd en gewaarborgd worden met alle mogelijke middelen, met name door een gelijke behandeling te garanderen ten opzichte van elk individu en elke particuliere groepering.

Al dan niet een geloof aanhangen behoort tot de privé-sfeer van elk individu. Het staat in België elk burger vrij om al dan niet in een godheid te geloven; elke eredienst mag zich organiseren naar eigen goeddunken.

Deze vrijheden dienen echter te worden begrepen in het kader van de soevereiniteit van de Staat die de grenzen vastlegt waarbinnen de vrijheden kunnen worden uitgeoefend, en ook het al dan niet strafbaar karakter bepaalt van sommige handelingen gesteld bij de uitoefening van deze vrijheden.

De gelijkheid van de Belgen voor de wet wordt bevestigd en gewaarborgd door artikel 10 van de Grondwet. De gelijkheid van individuen wordt versterkt door de bevestiging van een gelijkheid tussen groepen. Artikel 11 van de Grondwet weerspiegelt de bekommernis omtrent de gelijkheid van groepen: het genot van de rechten en vrijheden aan de Belgen toegekend, moet zonder discriminatie verzekerd worden.

Met dat doel waarborgen de wet en het decreet in het bijzonder de rechten en vrijheden van de ideologische en filosofische minderheden. Van een gelijke behandeling zal slechts sprake zijn wanneer de ongelijkheden verdwijnen die niet te rechtvaardigen zijn of als onduldbaar worden ervaren. Gelijkheid is pas dan rechtvaardig als degenen die zich in dezelfde situatie bevinden, op dezelfde manier worden behandeld.

De beginselen van gelijkheid en non-discriminatie tussen gelovigen en niet-gelovigen worden overigens expliciet bekrachtigd door het internationaal recht, met name in artikel 9 van het Europees Verdrag tot

Trois articles de la Constitution consacrent les principes fondamentaux qui régissent ces rapports: l'article 19 de la Constitution garantit la liberté des cultes, leur exercice public et la liberté de manifester ses opinions en toute matière; l'article 20 prévoit 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»; l'article 21 stipule que «l'État n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque. Il prévoit également que le mariage civil devra en principe toujours précéder la bénédiction nuptiale».

## 2. La concrétisation des articles 19, 20 et 21 de la Constitution

Un État démocratique se caractérise par la reconnaissance pour chaque individu d'une sphère d'autonomie que l'État doit respecter et garantir, par tout moyen, et notamment en assurant une égalité de traitement à l'égard de chaque individu et de chaque groupe particulier.

L'adhésion ou non à une religion relève de la sphère privée de chaque citoyen. Chaque citoyen belge est libre de croire ou de ne pas croire en un dieu; chaque religion est libre de s'organiser comme elle l'entend.

Ces libertés publiques s'exercent toutefois dans le cadre du pouvoir de souveraineté de l'État, qui déterminera les limites de l'exercice de ces libertés et notamment le caractère délictueux ou non de certains actes commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

L'égalité des Belges devant la loi est affirmée et garantie par l'article 10 de la Constitution. Cette notion d'égalité des individus est renforcée par la consécration d'une égalité entre les groupes. L'article 11 de la Constitution illustre ce souci d'égalité des groupes: la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination.

À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et les libertés des minorités idéologiques et philosophiques. L'égalité de traitement peut être atteinte lorsque sont supprimées les inégalités qui sont ressenties comme injustifiables ou intolérables. L'égalité est conforme à la justice dans la mesure où tous ceux qui se trouvent dans une même situation sont traités de la même manière.

Les principes d'égalité et de non-discrimination entre croyants et non-croyants sont par ailleurs explicitement consacrés par le droit international, notamment à l'article 9 de la Convention de sauve-

bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 of nog, in artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, goedgekeurd door de Belgische wet van 15 mei 1981.

Resolutie nr. 36/55, op 25 november 1981 aangenomen door de algemene Vergadering van de Verenigde Naties, nodigt de Staten uit doeltreffende maatregelen te nemen om elke discriminatie gebaseerd op godsdienst of overtuiging uit te schakelen.

De aanvaarding van het pluralisme effent de weg naar een praktijk van verdraagzaamheid ten opzichte van anderen en verplicht de overheid neutraal te zijn ten opzichte van alle religieuze en levensbeschouwelijke overtuigingen.

Voor zover de grondslagen van de democratie worden geëerbiedigd, houdt het principe van de scheiding van Staat en kerken het volgende in :

1° de niet-inmenging van alle religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties in staatsaangelegenheden. Concreet houdt dit het stopzetten in van alle praktijken, zoals het deelnemen aan officiële religieuze plechtigheden of het toekennen van een bevoorrechte plaats aan de vertegenwoordigers van één enkele eredienst, die ertoe leiden de godsdienst van de meerderheid *de facto* als staatsgodsdienst voor te stellen;

2° de niet-inmenging van de Staat in de aangelegenheden van religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties. Een Staat dient zich te onthouden van inmenging in hun interne organisatie, in de omschrijving van hun ethische standpunten of nog in de benoeming van hun vertegenwoordigers;

3° het waarborgen door de Staat van de autonomie van elk individu op het vlak van diens levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging;

4° indien de staat confessionele of niet-confessionele organisaties financiert, moet deze financiering beantwoorden aan de criteria van billijkheid en doorzichtigheid.

Onderhavig wetsvoorstel strekt ertoe deze algemene principes te benadrukken.

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de Staat om voor de toekomst op serene en billijke wijze de grondwettelijk gewaarborgde uitoefening van vrijheid van geweten van elke Belgische burger te organiseren, rekening houdend met de gevaren van afwijkend gedrag die de grondvesten van de democratie eventueel zouden kunnen aantasten.

Onderhavig wetsvoorstel heeft tot doel een eerste antwoord te verstrekken op de delicate vraag omtrent de relatie tussen de Staat en de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties.

garde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 ou encore à l'article 18 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, approuvé par la loi belge du 15 mai 1981.

La résolution 36/55 adoptée le 25 novembre 1981 par l'assemblée générale des Nations unies invite les États à prendre des mesures efficaces pour éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction.

L'acceptation du pluralisme induit une ouverture, une pratique de la tolérance à l'égard de la personne d'autrui et une neutralité des pouvoirs publics à l'égard de toutes les convictions religieuses et philosophiques.

Pour autant que les fondements de la démocratie soient respectés, le principe de la séparation de l'Église et de l'État implique :

1° la non-ingérence de toute organisation religieuse ou philosophique non confessionnelle dans les affaires de l'État. Cela signifie concrètement l'abandon de toutes les pratiques comme la participation à des cérémonies religieuses officielles ou encore l'attribution de places privilégiées aux représentants d'un seul culte, qui tendent à présenter *de facto* le culte majoritaire comme religion d'État;

2° la non-ingérence de l'État dans les affaires de toute organisation religieuse ou philosophique non confessionnelle. Un État se garde d'intervenir dans leur organisation interne, dans la définition de leurs positions éthiques ou encore dans la nomination de leurs représentants;

3° la garantie par l'État de la sphère d'autonomie de chaque individu quant à ses conceptions philosophiques ou religieuses;

4° dans le cas où l'État finance les organisations religieuses ou philosophiques non confessionnelles, ce financement doit répondre aux critères d'équité et de transparence.

La présente proposition de loi entend énoncer de manière explicite ces principes généraux.

Il relève de la responsabilité de l'État d'organiser, pour l'avenir, de manière sereine et équitable, l'exercice de la liberté de conscience de chaque citoyen belge garantie par la Constitution, en tenant compte des dangers de dérive éventuelle susceptibles de mettre en péril les fondements même de la démocratie.

La présente proposition de loi a pour objectif d'apporter une première réponse à la délicate question des relations entre l'État et les organisations religieuses et philosophiques.

**TOELICHTING BIJ DE ARTIKELS**

## Algemene bemerking over de terminologie

De term « scheiding tussen de Kerken en de Staat » dient in onderhavig wetsvoorstel te worden begrepen als de scheiding tussen de kerken en de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen en de Staat.

## Artikel 2

Op het domein van de eigen activiteiten claimen de kerken een autonome normatieve bevoegdheid en vormen zij om die reden afzonderlijke rechtsorden, los van de juridische staatsorde.

De verhouding tussen deze verschillende rechtsorden kan benaderd worden vanuit een dubbele invalshoek: vanuit het publiek recht, en vanuit het privaat recht.

In het publiek recht wordt de verhouding bekeken in institutionele termen; de vraag die zich aandient, is te weten hoe de rechtsorden zich onderling verhouden; of de ene dominant is ten aanzien van de andere; of de ene zwaarder weegt dan de andere; ten slotte of beide op volledige voet van gelijkheid staan.

De wijze waarop deze verhouding wordt benaderd vanuit een gegeven grondwettelijke context, bepaalt uiteraard de manier waarop de conflicten tussen individuele voorschriften die zich richten tot particulieren en die voortkomen uit de verschillende rechtsorden, worden beslecht, voor zover er tenminste van een conflict sprake kan zijn. Dit is bijvoorbeeld theoretisch onmogelijk in een theocratische staat in de mate dat het burgerlijk voorschrift opgaat in of samenvalt met het religieuze voorschrift.

Daartegenover staat dat, zodra de religieuze en de van staatswege opgelegde rechtsorden uiteenlopen of zich van elkaar onderscheiden, de kans op conflict vergroot, zowel op het domein van het publiek recht (institutioneel) als op dat van het privaat recht (individueel).

Op publiekrechtelijk vlak zal er aldus een politiek conflict rijzen in de zin dat elke orde zich moet definiëren binnen de institutionele context van de Staat.

Op privaatrechtelijk vlak daarentegen zal er een veelheid van conflicten ontstaan doordat het gedrag dat de burgerlijke wetgever voorschrijft, niet noodzakelijk verenigbaar is met wat de religieuze overheid eist van zijn aanhangers.

De vraag is te weten op welke manier een dergelijk conflict kan worden opgelost.

**COMMENTAIRE DES ARTICLES**

## Remarque générale de terminologie

Au sens de la présente proposition de loi, le terme de « séparation entre les Églises et l'État » signifie la séparation entre les Églises et les communautés philosophiques non confessionnelles et l'État.

## Article 2

Dans leurs sphères d'activités particulières, les Églises prétendent à un pouvoir normatif autonome et constituent à ce titre autant d'ordres juridiques distincts de l'ordre juridique étatique.

Les rapports entre ces différents ordres juridiques peuvent être abordés sous deux angles: sous l'angle du droit public et sous l'angle du droit privé.

En droit public, ces rapports s'envisagent en termes institutionnels; la question étant de savoir quelles sont les relations qu'entretiennent ces ordres entre eux, soit que l'un domine l'autre, soit que l'un soit dit prépondérant par rapport à l'autre, soit, enfin, qu'ils soient placés sur un pied de parfaite égalité.

La manière dont ces relations sont envisagées dans un contexte constitutionnel donné détermine évidemment la manière dont se régleront les conflits entre les prescrits individuels s'adressant aux particuliers qui émanent de ces différents ordres juridiques, si tant est qu'un conflit soit possible. Il est, par exemple, théoriquement impossible dans un État théocratique, dans la mesure où le prescrit civil est absorbé par le prescrit religieux, voire s'identifie à lui.

En revanche, dès lors que les ordres juridiques étatiques et religieux se séparent ou se distinguent, le risque de conflit apparaît, tant sur le plan du droit public (institutionnel) que sur le plan du droit privé (individueel).

En droit public naîtra alors un conflit politique en ce que chaque ordre devra se définir dans le système institutionnel de l'État.

Par ailleurs, en droit privé naîtront une multitude de conflits résultant de ce que le comportement que prescrit le législateur civil aux citoyens n'est pas nécessairement compatible avec celui que l'autorité religieuse prescrit aux fidèles.

La question est de savoir comment ce conflit doit se résoudre.

Artikel 1 geeft de regel weer waarmee dergelijke conflicten kunnen beslecht worden. Het artikel stelt op absolute wijze dat geen enkel religieus voorschrift het genieten en uitoefenen van de burgerrechten en politieke rechten in de weg kan staan. Een individu is aldus gerechtigd om zijn burgerrechten tegen te stellen aan religieuze voorschriften.

De termen « burgerrechten » en « politieke rechten » die gebruikt worden in de context van de wet, hebben dezelfde betekenis als in artikel 144 van de Grondwet. Burgerrechten en politieke rechten genieten en uitoefenen dient begrepen te worden in de traditionele betekenis. Onder « genieten » wordt verstaan titularis zijn van de rechten. Met « uitoefenen » wordt bedoeld, in staat zijn deze rechten direct en persoonlijk uit te oefenen en meer in het bijzonder door het stellen van elke juridische handeling van beheer of beschikking en het uitoefenen van alle rechtsmiddelen, bijvoorbeeld de gerechtelijke.

Omgekeerd kan het bestaan van een religieus voorschrift niet worden aangevoerd om de aantasting van de politieke en burgerrechten van een derde te rechtvaardigen.

Het principe van burgerlijk recht in het eerste lid van artikel 1 wordt eveneens geponeerd in het strafrecht door het tweede lid. Zo wordt gesteld dat geen enkel religieus voorschrift kan worden aangevoerd als rechtvaardigingsgrond, noch ter versoepeling, noch als verzachtende omstandigheid voor het plegen van een strafrechtelijk misdrijf.

Omgekeerd wordt een door de wet toegelaten handeling niet strafbaar omdat deze in strijd is met een religieuze wet (ERRERA, « *Traité de Droit public belge* », n° 59).

Het dient gezegd dat het principe van artikel 1 in het huidige wetsvoorstel reeds eerder werd bekrachtigd door rechtspraak van het Hof van Cassatie. Zo verklaarde het Hof op 27 november 1834, zich de conclusies van zijn procureur-generaal eigen makend, « *qu'accorder à tout citoyen le droit d'enfreindre impunément, dans des actes extérieurs, les lois d'ordre public, par la seule raison que sa conscience le lui prescrirait, se serait renverser le pouvoir qui appartient à la société civile, de prévenir, par des lois répressives, toute action de nature à faire naître le désordre et à compromettre la paix publique* » (Cass. 27 novembre 1834, Pas., I, 1834, met de overeenstemmende conclusies van Procureur-generaal PLAISANT).

Deze rechtspraak is gebaseerd op een eenparige interpretatie van de wil van het Nationaal Congres: « *si d'un côté, la Constitution a garanti la liberté des cultes, elle a nécessairement supposé de l'autre que tous les cultes peuvent s'exercer sans porter atteinte à la société, ni aux individus qui la composent; car s'il était possible qu'un culte existât dont l'exercice ne fut*

L'objet de l'article 1<sup>er</sup> est d'énoncer la règle de résolution des conflits. Il pose en principe absolu qu'aucune prescription religieuse ne peut faire obstacle à la jouissance et à l'exercice des droits civils et politiques. Un particulier est donc fondé à opposer ses droits civils aux prescrits religieux.

Les notions de « droit civil » et de « droit politique » utilisées dans le contexte de la loi sont les mêmes que celles visées par l'article 144 de la Constitution. La jouissance et l'exercice des droits civils et politiques doivent s'entendre selon leur définition classique, la jouissance étant la capacité d'être titulaire de droits et l'exercice étant la capacité d'exercer ces droits directement et personnellement, notamment par l'accomplissement de tout acte juridique de gestion ou de disposition et l'exercice de toute voie de recours, judiciaire par exemple.

Inversement, nul ne peut exciper d'un prescrit religieux pour justifier la violation des droits civils ou politiques d'un tiers.

Le principe posé en droit civil à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> est également posé en droit pénal par l'alinéa 2. Il est ainsi posé en principe qu'aucune prescription religieuse ne peut être retenue comme cause de justification, cause d'excuse ou circonstance atténuante d'une infraction pénale.

Inversement, un acte permis par la loi ne devient pas délictueux parce qu'il est contraire à la loi religieuse (ERRERA, « *Traité de Droit public belge* », n° 59).

Il convient de noter que ce principe, consacré par l'article 2 de la présente proposition de loi, est déjà affirmé par la jurisprudence de la Cour de cassation. Ainsi, le 27 novembre 1834, faisant sienne les conclusions de son procureur général, la Cour énonça « *qu'accorder à tout citoyen le droit d'enfreindre impunément, dans des actes extérieurs, les lois d'ordre public, par la seule raison que sa conscience le lui prescrirait, ce serait renverser le pouvoir qui appartient à la société civile, de prévenir, par des lois répressives, toute action de nature à faire naître le désordre et à compromettre la paix publique* » (Cass. 27 novembre 1834, Pas., I, 1834, avec les conclusions conformes du Procureur général PLAISANT).

Cette jurisprudence se fonde sur une interprétation unanime de la volonté du Congrès national aux termes de laquelle « *si d'un côté, la Constitution a garanti la liberté des cultes, elle a nécessairement supposé de l'autre que tous les cultes peuvent s'exercer sans porter atteinte à la société, ni aux individus qui la composent; car s'il était possible qu'un culte existât*

*pas compatible avec l'ordre public, il aurait fallu le proscrire et non en légaliser l'existence. Partant de cette vérité, le Congrès national a voulu que tout culte se coordonnât et avec l'accomplissement des devoirs sociaux que la loi impose aux citoyens et avec l'exercice des pouvoirs qu'il a établis pour le gouvernement de la société» (R.P.D.B., V<sup>o</sup> Culte, n<sup>o</sup> 27)*

### Artikel 3

Deze bepaling wil een einde maken aan de verwarring tussen de officiële feestdagen die zich richten tot het geheel van de burgers, en religieuze plechtigheden die zich per definitie slechts richten tot een welbepaalde categorie onder hen — eventueel een minderheid.

Zo zullen bijvoorbeeld publiekrechtelijke rechtspersonen vanaf de inwerkingtreding van deze bepaling niet langer een Te Deum kunnen houden ter gelegenheid van de nationale feestdag of eraan deelnemen, noch enige religieuze plechtigheid organiseren die betrekking heeft op de leden van het Hof.

Het gebruik van de bijwoorden «*rechtstreeks of onrechtstreeks*» gebeurt bewust. Het is de bedoeling om het verbod te doen gelden voor alle vormen van plechtigheden, hetzij direct, hetzij indirect georganiseerd. De publiekrechtelijke rechtspersonen mogen met andere woorden dergelijke plechtigheden niet organiseren, zelfs niet gedeeltelijk, via organisaties of privaatrechtelijke rechtspersonen die onder hun gezag staan. Hetzelfde geldt voor gemeentelijke of provinciale VZW's, voor instellingen van openbaar nut gecreëerd door en onder het gezag van een publiekrechtelijk rechtspersoon, enz.

### Artikel 4

Deze bepaling vertaalt de principes van scheiding van Kerk en Staat en de gelijkheid van de erediensten op symbolisch en protocollair vlak.

Zij legt als principe de voorrang vast van de burgerlijke overheden en de gestelde lichamen ten aanzien van de religieuze organisaties en de vertegenwoordigers van de representatieve overheden van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen. In tegenstelling met een aloude praktijk zullen de religieuze overheden de burgerlijke overheden moeten laten voorgaan.

Deze regel is van toepassing ongeacht welk protocol of reglementering die zo zijn ontstaan en die voorrang verlenen aan de religieuze overheden en de betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon.

*dont l'exercice ne fut pas compatible avec l'ordre public, il aurait fallu le proscrire et non en légaliser l'existence. Partant de cette vérité, le Congrès national a voulu que tout culte se coordonnât et avec l'accomplissement des devoirs sociaux que la loi impose aux citoyens et avec l'exercice des pouvoirs qu'il a établis pour le gouvernement de la société» (R. P.D.B., V<sup>o</sup> Culte, n<sup>o</sup> 27).*

### Article 3

L'objet de cette disposition est de mettre un terme à la confusion entre les fastes officiels qui s'adressent à l'ensemble des citoyens et les cérémonies religieuses qui, par hypothèse, ne s'adressent qu'à une catégorie déterminée — et éventuellement minoritaire — d'entre eux.

Ainsi, par exemple, à dater de l'entrée en vigueur de cette disposition, les personnes morales de droit public ne pourront plus organiser ou participer ni à des Te Deum à l'occasion de la fête nationale ni à toute manifestation religieuse qui concerne les membres de la Cour.

L'usage des adverbes «*directement ou indirectement*» n'est évidemment pas indifférent. Il s'agit d'inclure dans l'interdiction toute forme d'organisation de cérémonies soit immédiate, soit médiata. En d'autres termes, les personnes morales de droit public ne pourraient organiser de telles cérémonies par l'intermédiaire d'organisations ou de personnes de droit privé dont elles ont le contrôle, même partiel. Ainsi en est-il des ASBL communales ou provinciales, des établissements d'utilité publique créés et contrôlés par une personne morale de droit public, etc.

### Article 4

Cette disposition traduit les principes de la séparation de l'Église et de l'État et de l'égalité des cultes sur le plan symbolique et protocolaire.

Elle pose en principe la préséance des autorités civiles et des corps constitués, par opposition aux autorités religieuses et représentants des organisations représentatives des communautés philosophiques non confessionnelles. Contrairement à une pratique très ancienne, les autorités religieuses céderont donc le pas aux autorités civiles.

Cette règle s'applique quels que soient le protocole ou toute réglementation qui en découle accordant la préséance aux autorités religieuses et la personne morale de droit public concernée.

Anderzijds geldt er geen verplichting om de religieuze en levensbeschouwelijke overheden in de protocollijsten op te nemen. Als zij er deel van uitmaken, dan moeten zij op voet van volledige gelijkheid worden geplaatst.

Men moet zich er van bewust zijn dat een perfecte protocollaire gelijkheid materieel gezien onmogelijk kan bereikt worden wanneer alle vertegenwoordigers van de erediensten en levensbeschouwelijke gemeenschappen tezelfdertijd aan dezelfde officiële plechtigheden deelnemen. De meest adequate oplossing ligt in het opstellen van een alternatieve protocollaire rangorde voor de vertegenwoordigers van de erediensten en levensbeschouwelijke gemeenschappen.

Onderhavig wetsvoorstel laat echter de keuze van de meest adequate oplossing aan de bevoegde publieke overheid over.

Het werd nuttig geacht een paragraaf te wijden aan de bijzondere situatie van de deken van het diplomatiek korps die in België traditioneel wordt toegekend aan de Apostolische Nuntius, zodat deze laatste binnen het diplomatiek korps een principiële voorrang krijgt. Deze voorrang wordt hem toegekend in de hoedanigheid van ambassadeur van de Heilige Stoel, wat het beginsel van gelijkheid van de erediensten uiteraard fnuikt.

Het wetsvoorstel huldigt een in de buurlanden wijd verspreid gebruik volgens hetwelk de titel van deken van het diplomatiek korps, met natuurlijk de daaraan gehechte functies, wordt toegekend aan de bij de Koning geaccrediteerde diplomaat met de hoogste anciënniteit in de functie.

#### Artikel 5

Deze bepaling strekt ertoe voor eens en voor altijd het neutraliteitsbeginsel te bevestigen met betrekking tot de beampten en aangestelden van de overheden. Daaruit volgt dat deze laatsten in de uitoefening van hun functies op geen enkele manier hun religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen kenbaar mogen maken. De ondertekenaars benadrukken dat dit niet nieuw is maar de bevestiging van een oude, in de rechtsleer bijgetreden jurisprudentie.

Onder beampten of aangestelden van de overheden moet uiteraard worden verstaan eenieder die in dienst is van een overheid zowel in de organieke als in de functionele zin, overeenkomstig een statutaire of contractuele band, maar ook eenieder die *de facto* of *de jure* een opdracht van openbare dienst uitoefent of houder is van enig onderdeel van de openbare macht. Hier worden dus niet alleen de ambtenaren in de ruime zin van het woord bedoeld, maar ook bijvoorbeeld de bijzitters en voorzitters van stembureaus. Dit laatste

Par ailleurs, il convient de noter qu'il n'est fait nulle obligation de faire figurer les autorités religieuses et philosophiques dans les protocoles. Toutefois, dès lors qu'elles y figurent, elles doivent y être placées sur un pied de parfaite égalité.

On sera cependant attentif au fait que la parfaite égalité protocolaire est matériellement impossible à atteindre dès lors que tous les représentants des cultes et communautés philosophiques assistent, en même temps, aux mêmes cérémonies officielles. La solution la plus adéquate serait de mettre en place, pour les représentants des organisations et communautés philosophiques, un ordre protocolaire alternatif.

La présente proposition de loi laisse cependant au pouvoir public concerné le choix de la solution la plus adéquate.

On croit utile de consacrer un alinéa au cas particulier du titre de doyen du corps diplomatique qui, en Belgique, est traditionnellement accordé au Nonce apostolique, en manière telle que ce dernier bénéficie, parmi le corps diplomatique, d'une préséance de principe. Cette préséance ne lui est accordée qu'en considération de sa qualité d'ambassadeur du Saint-Siège, ce qui, eu égard au principe d'égalité des cultes, est évidemment choquant.

La loi consacre une pratique largement répandue dans les États voisins, selon laquelle le titre de doyen du corps diplomatique, et, naturellement, les fonctions y afférentes, est accordé au diplomate accrédité auprès du Roi le plus ancien dans sa fonction.

#### Article 5

Cette disposition a pour objet d'affirmer une fois pour toutes le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics. Il en résulte que dans l'exercice de leurs fonctions, ces derniers ne peuvent manifester, de quelque manière que ce soit, leurs convictions religieuses et philosophiques. Les soussignés soulignent qu'il ne s'agit pas ici d'une innovation, mais de la consécration légale d'une jurisprudence déjà ancienne, approuvée par la doctrine.

Par agent ou préposé des pouvoirs publics, il faut entendre, bien entendu, quiconque est au service d'un pouvoir public tant au sens organique qu'au sens fonctionnel, en vertu d'un lien statutaire ou contractuel, mais aussi quiconque exerce de fait ou de droit une mission de service public ou est dépositaire d'une quelconque parcelle de la puissance publique. On vise donc sans doute les fonctionnaires au sens large, mais aussi, par exemple, les assesseurs et présidents des bureaux de vote, cette dernière précision étant appor-

wordt duidelijk gezegd om een einde te maken aan het debat dat is ontstaan naar aanleiding van de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Het is wellicht nuttig om eraan te herinneren dat bijzitters en voorzitters van stembureaus niet, zoals soms wordt beweerd, gewone burgers zijn die hun burgerplicht vervullen : tussen het ogenblik dat zij de eed afleggen — want zij moeten een eed afleggen — en het ogenblik dat de voorzitter de urne afgeeft, oefenen zij ontegensprekelijk een opdracht van openbare dienst uit. Sterker nog, aangezien zij van de voorzitter van het bureau bepaalde taken toegewezen kunnen krijgen die normaal aan die laatsten toekomen, en met name politiebevoegdheden, kunnen zij zelfs een deel van de openbare macht uitoefenen. Het gaat dan niet om het eerste het beste deel, maar om het vorderen en gebruik maken van de openbare macht, met andere woorden het uitoefenen van het monopolie op het openbaar geweld, dat traditioneel de kern uitmaakt van de staatsmacht. Wat voor de bijzitters geldt, geldt uiteraard — a fortiori — voor de voorzitters van de bureaus.

Deze neutraliteitsplicht geldt in de eerste plaats ten aanzien van het publiek. De vraag is dan ook gerezen of die verplichting ook rust op beambten die niet in contact komen met het publiek. Vaak wordt hierop negatief geantwoord met verwijzing naar het — op zich wel juiste — argument dat beperkingen van de vrije meningsuiting restrictief moeten worden geïnterpreteerd in de zin dat ze noodzakelijk moeten zijn om een wettige doelstelling te bereiken. Dat is ongetwijfeld zo, maar men moet ook beseffen dat de beambten onderling niet noodzakelijk op gelijke voet staan en dat wat geldt voor de betrekkingen tussen beambten en burgers ook geldt voor de betrekkingen tussen beambten van verschillende hiërarchische niveaus. De neutraliteitsplicht geldt dus niet alleen voor beambten die in aanraking komen met het publiek, maar ook voor hiërarchisch meerderen ten aanzien van hun ondergeschikten. Er moet dus geen onderscheid worden gemaakt naargelang men al dan niet in contact komt met het publiek.

#### Artikel 6

Deze bepaling vertolkt feitelijk het principe van de neutraliteit van de openbare dienst die, noch door houding, noch door welk uiterlijk vertoon dan ook, zich mag identificeren met een erediens of een levensbeschouwing.

De termen roerend en onroerend goed vereisen geen bijzondere uitleg. Er zij verwezen naar de artikelen 517 tot 536 van het Burgerlijk Wetboek zoals uitgelegd door rechtsleer en rechtspraak om de betekenis ervan te vatten.

tée pour répondre au débat qui a eu lieu à l'occasion des dernières élections communales. Il n'est pas inutile en effet de rappeler que les assesseurs et les présidents des bureaux de vote ne sont pas simplement, comme on l'a parfois entendu, « de simples citoyens remplissant leurs devoirs civiques » : entre le moment où ils prêtent serment — car ils sont assermentés — et le moment où leur président reçoit décharge de l'urne, ils exercent sans aucune discussion possible une mission de service public. Mieux, dans la mesure où ils peuvent se voir déléguer par le président du bureau certaines tâches qui sont normalement dévolues à ces derniers, et notamment leurs pouvoirs de police, ils sont même susceptibles d'exercer une parcelle de la puissance publique, et pas n'importe quelle parcelle, puisqu'il ne s'agit de rien de moins que du pouvoir de requérir la force publique et d'en faire usage, c'est-à-dire de faire usage du monopole de la violence publique, qui constitue traditionnellement le noyau même de la puissance de l'État. Ce qui est vrai pour les assesseurs, l'est évidemment, et à plus forte raison encore, pour les présidents de bureau.

Cette obligation de neutralité doit tout d'abord s'exercer à l'égard du public. La question a été posée de savoir si cette obligation s'imposait dès lors également aux agents qui ne sont pas en contact avec ce public. Une réponse négative est souvent donnée au motif, en lui-même pertinent, que, s'agissant d'une restriction à la liberté d'expression, elle n'est justifiée que restrictivement dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi. Sans doute, mais il faut également considérer que les rapports entre agents ne sont pas nécessairement égaux et que ce qui est vrai entre agents et citoyens l'est également entre agents de niveaux hiérarchiques différents. L'obligation de neutralité s'impose non seulement aux agents vis-à-vis du public, mais également aux supérieurs hiérarchiques vis-à-vis de leurs subordonnés. Il n'y a pas lieu, dès lors, de distinguer les situations en fonction du contact avec le public.

#### Article 6

Cette disposition traduit, dans la matérialité des faits, le principe de la neutralité du service public, qui ne peut, ni par son comportement, ni par quelque manifestation extérieure que ce soit, s'identifier à un culte ou à une conception philosophique.

Les notions de bien meuble et immeuble n'appellent aucun commentaire particulier. On se rapportera utilement aux articles 517 à 536 du Code civil tels qu'interprétés par la doctrine et la jurisprudence pour en saisir la portée.



Bij de term « openbare dienst » daarentegen is enige precisering wenselijk. We hernemen de woorden van Professor Flamme: « (...) *L'Administration, dans ses manifestations quotidiennes, apparaît comme un faisceau de services, créés et contrôlés par les pouvoirs publics pour assurer la satisfaction des besoins collectifs jugés essentiels, formés par des corps d'agents chargés d'une tâche ou d'un groupe de tâches déterminées et dotés des moyens matériels et financiers nécessaires, c'est-à-dire comme un ensemble d'institutions, d'organismes, bref, de services publics organiques (...)* » (FLAMME, « Droit administratif », Brussel, Bruylant 1989, n° 14).

Het staat vast dat het beantwoorden aan collectieve behoeften niet noodzakelijkerwijze de oprichting van een publiekrechtelijk orgaan dat daarmee belast wordt, tot gevolg heeft. Zo hebben vele privaatrechtelijke rechtspersonen, die uit hun aard niet worden beschouwd als organen van publiek recht, ontegensprekelijk taken van openbaar belang op zich genomen, die als dusdanig worden gekwalificeerd omdat de overheden deze beschouwen als noodzakelijk voor het voldoen van collectieve behoeften. Het betreft hier een openbare dienst in de materiële betekenis van het woord.

Artikel 4 van onderhavig wetsvoorstel heeft zowel betrekking op de organieke openbare dienst als op de openbare dienst in de materiële betekenis van de term. Daaruit volgt dat de privaatrechtelijke instellingen evenzeer door het voorschrift van artikel 4 gebonden zijn, voor zover en in de mate dat zij een taak van algemeen belang uitvoeren. Men moet evenwel de openbare diensten die uit hun aard religieus of levensbeschouwelijk zijn, uitsluiten van de toepassing van het artikel 4. Dat is bijvoorbeeld precies het geval voor de erediensten.

Wat de begraafplaatsen betreft, doet artikel 4 geen afbreuk aan het (eigendommelijk) recht van concessiehouders om religieuze of levensbeschouwelijke symbolen of voorwerpen aan te brengen. De eigenaar of het publiekrechtelijk beheersorgaan blijft gehouden aan de bepaling van het artikel 4 om een volstrekte neutraliteit te bewaren. Het is bijgevolg verboden de gemeenschappelijke delen van een kerkhof te verfraaien met één of ander symbool of voorwerp dat karakteristiek is voor een religie of een levensbeschouwing.

Zijn eveneens uitgesloten van de toepassing van de bepaling, de tekens of voorwerpen die tentoongesteld worden in musea of op tentoonstellingen of die geïntegreerd zijn in monumenten of geklasseerde landschappen. Deze uitzondering slaat in het bijzonder op de musea en gebouwen met een openbare bestemming, maar die een cultureel, artistiek, historisch of architecturaal belang vertonen zodat de verwijdering van de symbolen en voorwerpen in kwestie hen zou verminken.

La notion de service public, en revanche, appelle quelques précisions. Pour reprendre les termes du professeur FLAMME, « (...) *L'Administration, dans ses manifestations quotidiennes, apparaît comme un faisceau de services, créés et contrôlés par les pouvoirs publics pour assurer la satisfaction des besoins collectifs jugés essentiels, formés par des corps d'agents chargés d'une tâche ou d'un groupe de tâches déterminées et dotés des moyens matériels et financiers nécessaires, c'est-à-dire comme un ensemble d'institutions, d'organismes, bref, de services publics organiques (...)* » (FLAMME, « Droit administratif », Bruxelles, Bruylant 1989, n° 14).

Il est toutefois constant que la satisfaction des besoins collectifs ne provoque pas nécessairement la création d'un organe de droit public chargé de les satisfaire. Ainsi, de nombreuses personnes de droit privé qui, par nature, ne sauraient être considérées comme organes de droit public assument-elles incontestablement des missions de service public, ainsi qualifiées parce que, précisément, les gouvernements les ont considérées comme nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs. Il s'agit là du service public au sens matériel du terme.

L'article 4 de la présente proposition de loi vise tant le service public organique que le service public matériel. Il s'ensuit que même les institutions de droit privé sont tenues au prescrit de l'article 4, pour autant et dans la mesure où elles exécutent une mission de service public. Il faut toutefois exclure de l'application de l'article 4 les services publics qui, par nature, sont religieux ou philosophiques. Ainsi en est-il précisément des cultes, par exemple.

En ce qui concerne les cimetières, l'article 4 ne porte pas préjudice au droit des titulaires de concessions (privatives) de les orner de tout signe ou objet philosophique ou religieux. Le propriétaire ou le gestionnaire public reste tenu par le prescrit de l'article 4, c'est-à-dire d'observer une parfaite neutralité. Il lui est dès lors interdit d'ornez les parties communes du cimetière de signes ou objets quelconques caractéristiques d'une conception religieuse ou philosophique.

Sont également exclus de l'application de cette disposition les signes ou objets exposés dans les musées ou expositions ou intégrés à des monuments ou sites classés. Cette exception vise notamment les musées ainsi que les bâtiments affectés à un service public mais qui présentent un intérêt culturel, artistique, historique ou architectural tel que l'enlèvement des objets et signes en question les dénatureraient.

## Artikel 7

Hoofdstuk II van Titel II van het Strafwetboek (artikel 142 tot 146) strekt ertoe inbreuken op de door de Grondwet gegarandeerde vrije uitoefening van erediens te beteugelen.

Wij stellen voor deze bepalingen op te heffen overwegende dat de algemene bepalingen van het Strafwetboek toelaten gedragingen te bestraffen zoals smaad door feiten, gebaren, bedreigingen of nog door anarchie, oproer of geweld die de openbare orde verstoren en vanuit maatschappelijk oogpunt schadelijk zijn.

Dit uitgangspunt vindt zijn rechtvaardiging in de wens geen bijzondere behandeling aan de erediens en aan hun bedienaren voor te behouden terwijl de noodzaak om dergelijke gedragingen te sanctioneren blijft.

## Artikel 8

Het decreet van 24 messidor Jaar XII (13 juli 1804) betreffende de openbare ceremonies, de voorrang, de burgerlijke en militaire eerbewijzen bepaalt de rangorde van de kardinalen, aartsbisschoppen, bisschoppen en leden van de consistories tijdens de officiële plechtigheden. Het decreet schrijft voor dat eer moet worden bewezen niet alleen aan de op een Te Deum uitgenodigde overheden maar tevens enkel en alleen aan de symbolen en aan de hiërarchie van de katholieke erediens.

De effectieve toepassing van de Grondwet en in het bijzonder de scheiding tussen Staat en kerken vergt dat de organisatie van officiële plechtigheden dient te gebeuren in een louter burgerlijk kader.

Deze idee ligt vervat in het onderhavig wetsvoorstel. Vanuit deze optiek dient voornoemd decreet te worden opgeheven.

\*  
\* \*

## Article 7

Le chapitre II du titre II du Code pénal (articles 142 à 146) vise à réprimer les délits relatifs au libre exercice des cultes garanti par la Constitution.

Nous proposons l'abrogation de ces articles, considérant que les dispositions générales du Code pénal permettent de réprimer les comportements tels que les outrages par faits, gestes, menaces ou encore les désordres, troubles ou violences qui portent atteinte à l'ordre public et sont à ce titre socialement nuisibles.

Cette position se justifie par le souhait de ne plus réserver de traitement particulier aux cultes et à leurs ministres, tout en maintenant l'exigence de sanctionner de tels comportements.

## Article 8

Le décret du 24 messidor An XII (13 juillet 1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires, détermine le rang occupé par les cardinaux, les archevêques, les évêques, les membres des consistoires dans les cérémonies officielles. Il prescrit de rendre les honneurs, non seulement aux autorités invitées à un Te Deum mais aussi aux symboles et à la hiérarchie du seul culte catholique.

L'application effective de la Constitution et en particulier la séparation entre les Églises et l'État imposent l'organisation de solennités officielles dans un cadre purement civil.

C'est ce que la présente proposition de loi implique. Le décret précité doit, dans ce contexte, être abrogé.

Philippe MAHOUX.

\*  
\* \*

**WETSVOORSTEL**

## Artikel 1

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

**Bepalingen die de verhoudingen tussen de publiekrechtelijke rechtspersonen en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen vastleggen**

## Art. 2

Religieuze voorschriften kunnen het volwaardige genieten en uitoefenen van de burgerrechten en politieke rechten niet in de weg staan. Ze kunnen evenmin een reden opleveren om deze rechten niet te moeten eerbiedigen.

Geen religieus voorschrift kan worden aangevoerd als rechtvaardigingsgrond, noch ter verschoning van het plegen van een strafrechtelijke inbreuk.

## Art. 3

Publiekrechtelijke rechtspersonen mogen noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, officiële plechtigheden organiseren of eraan deelnemen, als deze naar een religieuze of niet-confessionele levensbeschouwing verwijzen, in het bijzonder wegens het tijdstip of de plaats.

## Art. 4

De protocollijsten van de publieke overheden en de reglementering die eruit voortspuit, verlenen van rechtswege voorrang aan de gestelde lichamen en aan de burgerlijke overheden. Desgevallend kennen zij aan de vertegenwoordigers van de confessionele of niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen dezelfde rangorde toe. De titel van deken van het diplomatiek korps, de bij de Koning geaccrediteerde korpsoverste, wordt toegekend aan de diplomaat met het grootst aantal dienstjaren in de functie.

## Art. 5

De overheidsbeambten onthouden zich in de uitoefening van hun functies van elke uiterlijke manifestatie van een niet-confessionele of religieuze

**PROPOSITION DE LOI**Article 1<sup>er</sup>

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

**Dispositions établissant les relations entre les personnes morales de droit public et les organisations ou communautés religieuses ou philosophiques non confessionnelles**

## Art. 2

Les prescriptions religieuses ne peuvent faire obstacle à la pleine jouissance et au plein exercice des droits civils et politiques. Elles ne peuvent davantage dispenser du respect de ces droits.

Aucune prescription religieuse ne peut être retenue comme cause de justification ou cause d'excuse d'une infraction pénale.

## Art. 3

Les personnes morales de droit public ne peuvent, directement ou indirectement, organiser ou participer à des cérémonies officielles qui font référence, notamment par des circonstances de temps ou de lieu, à une conception philosophique confessionnelle ou non confessionnelle.

## Art. 4

Les protocoles des pouvoirs publics et les réglementations qui en découlent donnent, de plein droit, la préséance aux corps constitués et aux autorités civiles. S'il y a lieu, ils attribuent aux représentants des organisations et communautés philosophiques ou religieuses un même rang protocolaire. Le titre de doyen du corps diplomatique est reconnu au diplomate, chef de corps accrédité auprès du Roi, le plus ancien dans la fonction.

## Art. 5

Les agents des pouvoirs publics s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une quelconque manifestation extérieure de toute forme d'expression

levensbeschouwing of van een voorkeur voor een  
gemeenschap of partij.

Art. 6

Geen roerend of onroerend goed met een openbare  
bestemming mag tekens of voorwerpen dragen of  
ermee versierd zijn die kenmerkend zijn voor een  
religieuze of niet-confessionele levensbeschouwing.

Deze bepaling slaat niet op de tekens of voorwerpen  
tentoongesteld in musea of op tentoonstellingen of die  
geïntegreerd zijn in monumenten of geklasseerde  
landschappen.

Hoofdstuk II

**Opheffingsbepalingen**

Art. 7

De artikelen 142 tot 146 van Hoofdstuk II Titel II  
van het Strafwetboek worden opgeheven.

Art. 8

Het Keizerlijk Decreet van 24 messidor Jaar XII  
(13 juli 1804) betreffende de openbare ceremonies, de  
voorrang, de burgerlijke en militaire eerbewijzen  
wordt opgeheven.

26 september 2007.

philosophique, religieuse, communautaire ou parti-  
sane.

Art. 6

Aucun bien meuble ou immeuble affecté à un  
service public ne peut contenir ou être orné de signes  
ou d'objets quelconques caractéristiques d'une concep-  
tion religieuse ou philosophique.

Cette disposition ne concerne pas les signes ou  
objets exposés dans les musées ou expositions ou  
intégrés à des monuments et sites classés.

Chapitre II

**Dispositions abrogatoires**

Art. 7

Les articles 142 à 146 du chapitre II du titre II du  
Code pénal sont abrogés.

Art. 8

Le décret impérial du 24 messidor An XII (13 juillet  
1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances,  
honneurs civils et militaires est abrogé.

26 septembre 2007.

Philippe MAHOUX.  
Christine DEFRAIGNE.  
Paul WILLE.  
Josy DUBIÉ.  
Jean-Jacques DE GUCHT.  
Olga ZRIHEN.