ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et par le Secrétaire d'Etat à la Justice, le 29 juillet 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant organisation des conseils de fabrique du culte orthodoxe", a donné le 19 octobre 1987 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 29 juli 1987 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie en door de Staatssecretaris voor Justitie verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot organisatie van de raden van de kerkfabrieken van de orthodoxe eredienst", heeft op 19 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

OBSERVATION GENERALE.

Dans ses grandes lignes, l'organisation prévue par le chapitre Ier de l'arrêté en projet est calquée sur celle des fabriques d'églises du culte catholique.

Suivant l'article 5 du projet, les membres du conseil de fabrique d'une paroisse orthodoxe sont nommés par une autorité religieuse (archevêque) sur présentation du desservant.

L'article 7 du projet impose d'afficher la liste des membres proposés par le desservant à l'entrée de l'église au moins deux mois avant la présentation de la liste. Les articles 8 et 9 du projet organisent une procédure de réclamation contre la formation de la liste.

La procédure de réclamation pose un problème quant aux premières désignations. En effet, suivant l'article 8 du projet, les réclamations doivent être adressées au conseil de fabrique. Mais tant que l'arrêté en projet ne sera pas entré en application, les conseils de fabrique du culte orthodoxe n'auront pas d'existence légale. Une mesure transitoire s'impose donc.

Le problème a dû se poser aussi lors de l'entrée en vigueur des arrêtés royaux du 7 février 1876 portant

.../...

l'un, organisation des conseils d'administration près les églises protestantes du culte évangélique, l'autre, des conseils d'administration près les synagogues du culte israélite. Mais ces arrêtés ne contiennent aucune disposition transitoire. En revanche, on trouve une telle disposition dans l'arrêté royal du 23 février 1871 qui est relatif à l'existence et à l'organisation des églises protestantes et israélites. Les articles 2 et 3 de cet arrêté royal sont rédigés comme suit :

> "Article 2. Le conseil d'adminitration près de chacune des églises mentionnées dans l'article précédent est provisoirement composé des membres des consistoires ou administrations existants actuellement près desdites églises.
>
> Article 3. Il sera statué ultérieurement sur la recomposition desdits conseils, s'il y a lieu, ainsi que sur le mode et l'époque de leur renouvellement".

Selon le fonctionnaire délégué, l'arrêté royal du 23 février 1871 n'a jamais été ni abrogé, ni modifié, ni complété; la reconnaissance d'églises ou de synagogues créées ultérieurement a fait l'objet d'arrêtés individuels qui comportent des dispositions fixant le délai dans lequel un conseil d'administration devra être élu suivant la procédure d'un des arrêtés du 7 février 1876 et autorisant, entre-temps le conseil existant au moment de la reconnaissance à rester en fonction. Comme il existe déjà des conseils de fabriques dans les paroisses orthodoxes, la procédure qui vient d'être évoquée peut également être utilisée pour les paroisses orthodoxes qui demanderont à bénéficier des dispositions de l'arrêté en projet. Les réclamations prévues par l'article 8 du projet pourront ainsi être adressées au conseil de fabrique en fonction au moment de la reconnaissance de la paroisse.

+

## EXAMEN DU TEXTE.

### Préambule.

L'alinéa 1er doit être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, notamment l'article 19bis, y inséré par la loi du 19 juillet 1974 et modifié par la loi du 17 avril 1985;".

### Dispositif.

### Articles 1er et 2.

Il y a lieu d'intervertir ces deux articles.

### Article 4.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 4.-

Le conseil de fabrique comprend un membre de droit, à savoir le desservant ou son remplaçant établi dans la paroisse, et des membres désignés au nombre de quatre ou de six selon que la paroisse compte moins ou plus de deux mille cinq cents fidèles".

Article 6.

Mieux vaut écrire :

"Article 6.-
Pour être désigné comme membre du conseil, il faut être âgé de vingt et un ans, être orthodoxe et résider dans la paroisse depuis deux ans au moins".

Article 7.

Le texte suivant est proposé :

"Article 7.-
La liste des paroissiens proposés par le desservant reste affichée à l'entrée de l'église pendant les deux mois qui précèdent sa présentation à l'archevêque".

Article 8.

A l'alinéa 1er, mieux vaut écrire :

"Toutes les réclamations relatives à la formation de la liste doivent être adressées, par lettre recommandée à la poste, au conseil dans le délai de quinze jours à dater de l'affichage de cette liste".

.../...

Article 9.

Au début de l'alinéa 1er, il faut écrire :

"Le réclamant peut interjeter appel, par lettre recommandée à la poste, de la décision ...".

A la fin de l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire :

"... et au président du conseil, par lettre recommandée à la poste".

Article 10.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er doit être rédigé comme il est proposé dans la version néerlandaise du présent avis.

Article 11.

A la fin de l'alinéa 1er, il convient de supprimer les mots "jusqu'à la fin du mandat".

Article 13.

A l'avant-dernière ligne, il y a lieu de supprimer le mot "répétée" qui suit les mots "parité des voix".

.../...

Article 16.

Mieux vaut écrire :

"Article 16.-

Le conseil arrête son règlement d'ordre intérieur et le soumet à l'approbation du Ministre de la Justice".

Articles 17 à 25.

Les dispositions du chapitre II "Des budgets et des comptes" de l'arrêté en projet sont directement inspirées de celles du chapitre Ier "Des budgets et des comptes des fabriques d'églises paroissiales et succursales" de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes. Tout au plus a-t-il été tenu compte que les administrations propres au culte orthodoxe sont organisées sur la base territoriale provinciale. Il avait déjà été procédé de même lors de l'adoption de l'arrêté royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues (articles 11 à 17).

Cette manière de procéder n'est pas correcte. Les dispositions du chapitre Ier de la loi précitée du 4 mars 1870 étaient initialement, ainsi qu'il appert de son intitulé, applicables au seul culte catholique. Elles ont été ultérieurement rendues également applicables aux administrations des églises protestante, anglicane et israélite, en ce qui concerne les rapports de ces administrations avec l'autorité civile (article 18 de la loi).

.../...

Le 24 mars 1971 a été déposée au Sénat une proposition de loi portant reconnaissance de la religion mahométane en Belgique dont l'article unique visait à rendre les dispositions du chapitre Ier de la loi du 4 mars 1870 applicables aux administrations de l'Eglise mahométane (Sénat, session 1970-1971, proposition n° 348). Cette proposition étant devenue caduque par suite de la dissolution des Chambres, une nouvelle proposition de loi fut déposée portant reconnaissance du culte islamique ainsi que de la philosophie laïque (Sénat, session 1971-1972, proposition n° 293). Au cours des entretiens que le Ministre de la Justice eut, à l'époque, avec le Grand-Iman, il apparut que le culte islamique désirait être reconnu sur une base provinciale, ce qui amena la Commission du Sénat à rédiger un nouveau texte. C'est ainsi que fut inséré dans la loi du 4 mars 1870 un article 19bis, qui, en son alinéa 1er, prévoit que le culte islamique est organisé de la même manière que les autres cultes, mais sur une base territoriale provinciale, et, en son alinéa 2, que la tutelle de ces administrations est exercée par le Ministre en général et par le Roi pour certains actes déterminés, la députation permanente devant, dans tous les cas, donner son avis (Sénat, session 1973-1974, rapport n° 104, pp. 7 à 10).

La loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe rend les dispositions de l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870 applicables au culte orthodoxe sous la seule précision que les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe.

La transposition sur une base territoriale aux cultes islamique et orthodoxe des dispositions applicables aux budgets et comptes des fabriques des églises paroissiales du culte catholique néglige le fait que ces dispositions ne leur ont pas été rendues applicables par les lois des 19 juillet 1974 et 17 avril 1985 portant respectivement reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte islamique et du culte orthodoxe.

De plus, l'auteur du projet a perdu de vue que les dispositions du chapitre Ier de la loi du 4 mars 1870 soumettent les budgets et comptes à la tutelle d'approbation du gouverneur de province avec recours possible au Roi, alors que la tutelle sur les administrations chargées de la gestion du temporel des cultes islamiques et orthodoxes est en principe exercée par le Ministre de la Justice sur avis de la députation permanente de la province concernée et qu'il n'est pas fait exception à ce régime de tutelle pour les budgets et comptes.

Il s'ensuit que les articles 17 à 25 du projet doivent être revus pour être rendus conformes à l'article 19bis, alinéa 2, de la loi.

Articles 24 et 25.

Les observations ci-dessous sont faites sous réserve de l'observation générale formulée au sujet des articles 17 à 25.

+

.../...

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le trésorier pourrait introduire un recours contre la décision statuant sur le compte du conseil de fabrique; ce recours est distinct de celui qui appartient au conseil de fabrique.

Dès lors, il convient, dans l'article 24 du projet, de prévoir qu'une expédition de cette décision sera envoyée au trésorier du conseil de fabrique.

En outre, l'alinéa 1er de l'article 25 doit tenir compte du pouvoir du trésorier d'introduire personnellement un recours.

+

Observation finale au sujet de l'article 2.

Comme les comptes et les budgets sont soumis à des formalités qui doivent être accomplies dans des délais fixés par l'arrêté royal en projet, il conviendrait, pour éviter des problèmes quant au respect de ces formalités et des délais dans lesquels elles doivent être accomplies, que cet arrêté prévoie son entrée en vigueur au début de l'année.

---

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De regeling waarin hoofdstuk I van het ontworpen besluit voorziet, is in grote trekken afgekeken van die van de kerkfabrieken van de katholieke eredienst.

Volgens artikel 5 van het ontwerp worden de leden van de raad van de kerkfabriek van een orthodoxe parochie door een kerkelijke overheid (aartsbisschop) benoemd op de voordracht van de kerkbedienaar.

Artikel 7 van het ontwerp schrijft voor dat de lijst van de door de kerkbedienaar voorgedragen leden bij de ingang van de kerk moet worden aangeplakt, ten minste twee maanden vóór het indienen van de lijst. De artikelen 8 en 9 van het ontwerp organiseren een procedure voor het inbrengen van bezwaren tegen de opstelling van de lijst.

De bezwaarregeling doet een probleem rijzen wat de eerste aanwijzingen betreft. Volgens artikel 8 van het ontwerp moeten de bezwaren immers gericht worden aan de raad van de kerkfabriek. Maar zolang het ontworpen besluit niet in werking getreden zal zijn, zullen de raden van de kerkfabrieken van de orthodoxe eredienst geen wettelijk bestaan hebben. Een overgangsmaatregel is hier derhalve geboden.

Het probleem moet ook gerezen zijn bij de inwerkingtreding van de koninklijke besluiten van 7 februari 1876 houdende inrichting der bestuursraden respectievelijk bij de protestantse kerken van de evangelische eredienst en bij de synagogen van de israëlitische eredienst. Maar die besluiten bevatten geen enkele overgangsbepaling. Daarentegen treft men zodanige bepaling wel aan in het koninklijk besluit van 23 februari 1871 dat betrekking heeft op het bestaan en de inrichting van de protestantse en israëlitische kerken. De artikelen 2 en 3 van dat koninklijk besluit luiden als volgt :

.../...

"Artikel 2. De raad van bestuur bij elk van de in het vorige artikel vermelde kerken is voorlopig samengesteld uit de leden van de consistories of besturen welke thans bij bedoelde kerken bestaan.

Artikel 3. Er zal later beslist worden over de vernieuwing van de bedoelde raden, indien daartoe aanleiding bestaat, alsook over de wijze en het tijdstip van hun vernieuwing".

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het koninklijk besluit van 23 februari 1871 nooit opgeheven, gewijzigd of aangevuld; de erkenning van kerken of synagogen die later zijn opgericht, is geregeld bij individuele besluiten die bepalingen bevatten welke vaststellen binnen welke termijn een raad van bestuur zal moeten worden verkozen volgens de procedure van een van de besluiten van 7 februari 1876, en die intussen de op het ogenblik van de erkenning bestaande raad in functie laten. Aangezien er in de orthodoxe parochies reeds raden van kerkfabrieken bestaan, kan de zoëven vermelde procedure eveneens aangewend worden voor de orthodoxe parochies die zullen vragen om in aanmerking te komen voor de regelingen van het ontworpen besluit. De bezwaren bedoeld in artikel 8 van het ontwerp zullen zodoende gericht kunnen worden aan de raad die in functie is op het ogenblik van de erkenning van de parochie.

+

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Het eerste lid moet als volgt worden geredigeerd :

"Gelet op de wet van 4 maart 1870 op de temporaliën van de erediensten, inzonderheid op artikel 19bis, ingevoegd door de wet van 19 juli 1974 en gewijzigd bij de wet van 17 april 1985;".

.../...

Bepalend gedeelte.

Artikelen 1 en 2.

Die twee artikelen dienen van plaats te verwisselen.

Artikel 4.

De volgende redactie wordt voorgesteld :

"Artikel 4.-

De raad van de kerkfabriek bestaat uit een lid van rechtswege, namelijk de kerkbedienaar of zijn plaatsvervanger, gevestigd in de parochie, en uit aangewezen leden ten getale van vier of zes, naargelang de parochie minder of meer dan tweeduizend vijfhonderd gelovigen telt".

Artikel 6.

Men schrijve :

"Artikel 6.-

Om als lid van de raad te worden aangewezen, moet men eenentwintig jaar oud zijn, orthodox en sedert ten minste twee jaar in de parochie verblijven".

Artikel 7.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Artikel 7.-

De lijst van de door de kerkbedienaar voorgedragen parochianen blijft bij de ingang van de kerk aangeplakt

gedurende de twee maanden die voorafgaan aan de indiening ervan bij de aartsbisschop".

Artikel 8.

In het eerste lid schrijve men :

"Alle bezwaren betreffende de opstelling van de lijst moeten binnen vijftien dagen vanaf de aanplakking van die lijst bij een ter post aangetekende brief aan de raad gericht worden".

Artikel 9.

Aan het begin van het eerste lid dient te worden geschreven :

"De indiener van het bezwaar kan, bij een ter post aangetekende brief, binnen acht dagen ...".

In het derde lid schrijve men :

"Binnen drie dagen geeft de aartsbisschop bij een ter post aangetekende brief, kennis van ...".

Artikel 10.

In de Nederlandse tekst van het eerste lid schrijve men :

"De raad wordt om de drie jaar, op hetzelfde tijdstip, voor de helft vernieuwd".

.../...

Artikel 11.

Aan het slot van het eerste lid dienen de woorden "tot het einde van het mandaat" te vervallen.

Artikel 13.

Aan het slot van het artikel schrappe men het woord "opnieuw".

Artikel 16.

Men schrijve :

"Artikel 16.-

De raad stelt zijn huishoudelijk reglement vast en legt het ter goedkeuring voor aan de Minister van Justitie".

Artikelen 17 tot 25.

De bepalingen van hoofdstuk II "Begrotingen en rekeningen" van het ontworpen besluit zijn rechtstreeks ontleend aan die van hoofdstuk I "Begrotingen en rekeningen van de fabrieken van parochiekerken en hulpkerken" van de wet van 4 maart 1870 op de temporaliën van de erediensten. Ten hoogste is er daarbij rekening mee gehouden dat de besturen die eigen zijn aan de orthodoxe eredienst worden geregeld op basis van het grondgebied van de provincie. Dezelfde werkwijze was reeds toegepast bij de aanneming van het koninklijk besluit van

.../...

3 mei 1978 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporaliën van de erkende islamitische gemeenschappen (artikelen 11 tot 17).

Die werkwijze is niet correct. De bepalingen van hoofdstuk I van de voornoemde wet van 4 maart 1870 waren aanvankelijk, zoals uit het opschrift ervan blijkt, alleen van toepassing op de katholieke eredienst. Later zijn zij eveneens toepasselijk verklaard op de besturen van de protestantse, anglikaanse en israëlitische kerken, wat de betrekkingen van die besturen met de burgerlijke overheid betreft (artikel 18 van de wet).

Op 24 maart 1971 is bij de Senaat een voorstel van wet ingediend strekkende tot erkenning van de mohammedaanse godsdienst in België; het enige artikel had tot doel de bepalingen van hoofdstuk I van de wet van 4 maart 1870 toepasselijk te verklaren op de besturen van de mohammedaanse kerk (Senaat, zitting 1970-1971, voorstel nr. 348). Nadat het voorstel vervallen was ten gevolge van de ontbinding van de Kamers, werd een nieuw voorstel van wet ingediend tot erkenning van de islamitische eredienst, alsmede van de aconfessionele levensbeschouwing (Senaat, zitting 1971-1972, voorstel nr. 293). Tijdens de besprekingen welke de Minister van Justitie destijds voerde met de Groot-Iman, bleek dat de islamitische eredienst op provinciale basis erkend wenste te worden; dat bracht de Commissie van de Senaat ertoe een nieuwe tekst te redigeren. Zo werd in de wet van 4 maart 1870 een artikel 19bis ingevoegd, waarvan het eerste lid bepaalt dat de islamitische eredienst op dezelfde wijze als de andere erediensten geregeld wordt, maar op basis van het grondgebied van de provincie, en het tweede lid dat de voogdij over die besturen uitgeoefend wordt door de Minister van Justitie in het algemeen en door de Koning voor enkele welbepaalde handelingen; in ieder geval is het advies van de bestendige deputatie vereist (Senaat, zitting 1973-1974, verslag nr. 104, blz. 7 tot 10).

.../...

De wet van 17 april 1985 tot erkenning van de besturen belast met het beheer van de temporaliën van de orthodoxe eredienst verklaart de bepalingen van artikel 19bis van de wet van 4 maart 1870 toepasselijk op de orthodoxe eredienst, met als enige precisering dat de betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzekerd door het representatief orgaan van het geheel van de orthodoxe kerk.

Als men de bepalingen die gelden voor de begrotingen en rekeningen van de kerkfabrieken van de parochies van de katholieke eredienst op een territoriale basis transponeert naar de islamitische en de orthodoxe eredienst, gaat men voorbij aan het feit dat die bepalingen op hen niet toepasselijk verklaard zijn door de wetten van 19 juli 1974 en 17 april 1985 tot erkenning van de besturen belast met het beheer van de temporaliën van respectievelijk de islamitische en de orthodoxe eredienst.

Bovendien heeft de steller van het ontwerp uit het oog verloren dat de bepalingen van hoofdstuk I van de wet van 4 maart 1870 de begrotingen en rekeningen onderwerpen aan het goedkeuringstoezicht van de provinciegouverneur met mogelijkheid van beroep bij de Koning, terwijl het toezicht op de besturen belast met het beheer van de temporaliën van de islamitische en van de orthodoxe eredienst in beginsel wordt uitgeoefend door de Minister van Justitie, op advies van de bestendige deputatie van de betrokken provincie, en dat op die toezichtsregeling geen uitzondering wordt gemaakt voor de begrotingen en rekeningen.

Daaruit volgt dat de artikelen 17 tot 25 van het ontwerp moeten worden herzien om in overeenstemming te worden gebracht met artikel 19bis, tweede lid, van de wet.

.../...

Artikelen 24 en 25.

De navolgende opmerkingen worden gemaakt onder voorbehoud van de algemene opmerking bij de artikelen 17 tot 25.

+

Naar de gemachtigde ambtenaar heeft verklaard, zou de penningmeester beroep kunnen instellen tegen de beslissing over de rekening van de raad van de kerkfabriek; dat beroep is te onderscheiden van het beroep dat door de raad van de kerkfabriek kan worden ingesteld.

Derhalve dient in artikel 24 van het ontwerp te worden bepaald dat een afschrift van deze beslissing aan de penningmeester van de raad van de kerkfabriek zal worden toegezonden.

Bovendien moet het eerste lid van artikel 25 rekening houden met de bevoegdheid van de penningmeester om persoonlijk beroep in te stellen.

+

Slotopmerking bij artikel 2.

Aangezien de rekeningen en de begrotingen onderworpen zijn aan formaliteiten die moeten worden vervuld binnen de bij het ontworpen koninklijk besluit bepaalde termijnen, zou dat besluit, ter voorkoming van moeilijkheden betreffende de naleving van die formaliteiten en de daarbij in acht te nemen termijnen, moeten bepalen dat het in werking treedt bij het begin van het jaar.

---

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J.-Cl. GEUS, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. A. MERCENIER, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. A. MERCENIER, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J.-J. STRYCKMANS.