

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----KONINKRIJK BELGIE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisie par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, le 3 juillet 1985, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "créant le Conseil supérieur des musulmans de Belgique et portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues", a donné le 9 octobre 1985 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 3e juli 1985 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van de Hoge Raad van de moslims van België en tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporaliën van de erkende islamitische gemeenschappen", heeft de 9e oktober 1985 het volgend advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

+

OBSERVATION GENERALE.

A la différence de l'arrêté royal du 3 mai 1978, l'arrêté en projet ne se borne pas à régler l'organisation et le fonctionnement des comités chargés de la gestion du temporel des Communautés islamiques reconnues. En son article 1er, il institue un "Conseil supérieur des musulmans de Belgique". Cet article dispose même, dans les termes les plus généraux, en son alinéa 1er, que "L'interlocuteur de l'Etat belge pour l'ensemble des musulmans de Belgique en tant que tels est le président du Conseil supérieur des musulmans de Belgique, élu par ledit Conseil en son sein".

.../...

Rédigé dans les termes les plus généraux qui viennent d'être reproduits, l'article 1er, alinéa 1er, ne trouve certainement pas de fondement dans les articles 18, 19 et 19bis de la loi du 4 mars 1870, modifiée par les lois du 19 juillet 1974 et du 17 avril 1985, puisque ces dispositions ne concernent, comme l'indique notamment l'intitulé de la loi, que le "temporel des cultes".

Même à supposer que l'article 1er du projet serait rédigé en des termes moins larges - de telle sorte qu'il limiterait le rôle du Conseil supérieur des musulmans de Belgique et de son président à la représentation de l'ensemble des musulmans de Belgique à l'égard de l'autorité civile nationale, en ce qui concerne le temporel du culte -, il serait encore nécessaire de vérifier si, ayant ainsi un objet plus limité, la disposition énoncée à l'article 1er resterait dans les limites des pouvoirs que le Roi puise dans les articles 18 à 19bis de la loi du 4 mars 1870.

En son alinéa 1er, l'article 19bis inséré dans la loi du 4 mars 1870 par la loi du 19 juillet 1974 est rédigé comme suit :

"Les administrations propres au culte islamique sont organisées de la même manière sur la base territoriale provinciale".

Les mots "de la même manière" renvoient aux règles fixées par l'article 19 de la loi, qui concerne les églises protestante, anglicane et israélite visées à l'article 18.

L'article 19 dispose en ces termes :

"Ces églises sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le gouvernement.

Cette organisation comprendra :

- 1° La composition du personnel;
- 2° La circonscription;
- 3° La régie des biens".

Il est fort contestable que l'article 19 de la loi du 4 mars 1870 habilite le Gouvernement à créer de sa propre autorité un organisme chargé de représenter, fût-ce seulement pour la gestion du temporel d'un culte, l'ensemble des adeptes de celui-ci.

I. L'analyse du texte originel de la loi citée et l'examen de ses travaux préparatoires justifient que la préférence soit donnée à une interprétation qui ne reconnaît pas au gouvernement le pouvoir indiqué.

Le projet de loi initial déposé le 17 novembre 1864 sur le bureau de la Chambre des Représentants contenait des dispositions instituant par elles-mêmes des organismes centraux représentant respectivement l'ensemble des adeptes des églises protestantes et l'ensemble des adeptes du culte israélite (1).

.../...

(1) A savoir, pour les églises protestantes, le "synode" et pour le culte israélite, le "consistoire central" (Projet de loi sur l'administration du temporel des cultes, respectivement articles 132 et 139-141, articles 146 et 153-155). (Doc. parl. Ch., sess. 1864-1865, n° 28, pages 278-279). Le projet de loi laissait au Roi le soin d'organiser le temporel du culte anglican, en lui prescrivant de "pren(dre) autant que possible, pour base, les dispositions de la ... loi" (arti-

Mais le Gouvernement a remplacé le projet initial, qui avait notamment pour objet de donner une nouvelle organisation aux institutions chargées du temporel des cultes, par un autre projet qui se bornait presque exclusivement à régler le contrôle de l'autorité civile sur la gestion de ces institutions.

Les articles 18 et 19 du nouveau projet de loi n'ont donné lieu qu'à un examen fort bref tant à la Chambre des Représentants qu'au Sénat. Selon le rapport fait par M. VAN HUMBEECK au nom de la section centrale de la Chambre des Représentants, les articles 18 et 19 "mettent fin à la controverse sur le point de savoir si la personnification civile est accordée par les lois existantes au culte israélite" (1). A la séance publique du Sénat du 22 février 1870, M. BISCHOFFSHEIM relève que la question se pose également pour le culte anglican et il invite le Ministre de l'Intérieur à "déclarer que le gouvernement reconnaît aux articles 18 et 19 la portée que leur donne le rapporteur de la section centrale de la Chambre des Représentants, et que dorénavant les cultes dissidents auront, comme le culte catholique, la personnification civile avec la faculté de posséder des immeubles". M. PIRMEZ répond de manière affirmative. Il observe qu'une déclaration du Gouvernement n'est pas nécessaire, tant le texte est formel. S'exprimant d'une manière quelque peu elliptique, il affirme en conclusion de son intervention, que "la personnification civile n'est pas autre chose que (1') organisation (prévue par les articles 18 et 19)" (2)

.../...

(1) Doc. parl. Ch., sess. 1869-1870, n° 53, pages 101-102.

(2) Ann. parl. Sénat, sess. 1869-1870, page 11; Pasinomie 1870, page 46, note 2.

De ces passages des travaux préparatoires de la loi du 4 mars 1870, il paraît résulter que le législateur a simplement eu en vue la représentation à l'égard de l'autorité civile, qui résulte de la possession de la personnalité juridique par les "administrations" chargées du temporel des cultes, sans prévoir la représentation de ces cultes par un organisme central que le Roi aurait été habilité à créer.

II. L'interprétation stricte des articles 18 et 19 qui a été exposée ci-dessus trouve une confirmation dans la loi du 17 avril 1985 portant reconnaissance des administrations chargées de la gestion du temporel du culte orthodoxe.

La loi citée insère, après l'alinéa 1er, dans l'article 19bis de la loi du 4 mars 1870, les dispositions suivantes :

"Les administrations propres au culte orthodoxe sont organisées de la manière prévue à l'article 19, sur la base territoriale provinciale.

Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe".

Au cours de la discussion de la proposition de loi (1) au sein de la Commission de la justice du Sénat, le Ministre de la Justice fait valoir que "pour rendre applicable et efficace la reconnaissance du culte visé, il faut que l'Etat se trouve devant un interlocuteur légal et valable". Il ajoute que pour les cultes catholique, protestant, israélite et anglican "cet interlocuteur existe"; les communautés des adeptes de

.../...

(1) Déposée par M. DE CLERCQ et consorts (Doc. parl. Sénat, sess. 1981-1982, n° 20/1).

plusieurs de ces cultes ont créé, à cet effet, un organisme central. Par contre, il n'en est pas de même pour le culte islamique, à propos duquel des difficultés ont surgi (1).

Le Ministre se déclare "prêt à reconnaître le culte orthodoxe à condition qu'on trouve une solution excluant des difficultés similaires à celles qu'on connaît avec l'islam". C'est pourquoi le Ministre dépose des amendements tendant notamment à compléter la proposition par un texte énonçant que "Les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe". Ces amendements sont adoptés (2).

Compte tenu des travaux préparatoires de la loi du 17 avril 1985 et notamment de la manière dont s'est exprimé le Ministre de la Justice à la Commission du Sénat, il serait hasardeux d'affirmer que l'insertion, dans le texte, de la disposition complémentaire dont le Gouvernement a demandé l'adoption, aurait constitué une précaution qui n'était pas nécessaire, cette disposition complémentaire ayant seulement un caractère surabondant.

En conclusion, il n'y a pas de raisons suffisantes de soutenir que pour le culte islamique, les articles 18, 19 et 19bis de la loi du 4 mars 1870 habilite le Gouvernement à créer par voie d'autorité un organe représentatif de l'ensemble des musulmans de Belgique. Ces articles sont de stricte

.../...

(1) Rapport fait par Mme GILLET au nom de la Commission de la justice du Sénat (Doc. parl. Sénat, sess. 1981-1982, n° 20/2, pages 3-4).

(2) Rapport cité, pages 4-5.

interprétation car s'ils ne règlent pas l'organisation interne des cultes, ils ont des rapports avec celle-ci.

Par conséquent une intervention du législateur est nécessaire pour que soit atteint l'objectif visé par l'article 1er du projet. Il y a lieu d'omettre cet article, qui crée le "Conseil supérieur des musulmans de Belgique", fixe le mode de sa composition et détermine sa mission en termes généraux. Il y a lieu également de revoir l'article 2, alinéa 4, qui confie une mission à ce "Conseil supérieur des musulmans de Belgique" lors de la première constitution d'un comité chargé de gérer le temporel du culte d'une communauté islamique reconnue.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Article 1er.

Il y a lieu de se reporter à l'observation générale ci-avant.

Article 2.

Selon le rapport au Roi,

"L'article 2 ... prévoit la reconnaissance des communautés islamiques sur la base territoriale provinciale et prévoit la constitution éventuelle de plusieurs comités dans la même province ou d'un comité pour plusieurs provinces".

Il conviendrait que le caractère provincial du ressort des communautés islamiques soit énoncé dans l'alinéa 1er de l'article.

Le texte suivant est proposé :

"Pour le temporel du culte, les communautés islamiques sont reconnues par le Roi pour une ou plusieurs provinces".

Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé comme il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Compte tenu du caractère variable du nombre de membres des comités (alinéa 3) et de l'observation générale formulée ci-avant, il y aurait lieu de revoir l'alinéa 4 ou, le cas échéant, de modifier l'alinéa 3 du présent article 2.

Article 3.Paragraphe 1er.

L'alinéa 3 est nouveau par rapport à l'arrêté royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues. Tel qu'il est rédigé, cet alinéa soulève des difficultés pratiques. En effet, le registre ne peut pas être déposé, en original, au gouvernement provincial, puisqu'il est susceptible d'être modifié à tout moment. Il semble qu'il soit nécessaire que ce registre soit établi en deux exemplaires, dont l'un se trouverait à la mosquée et l'autre au gouvernement provincial, et que toutes les modifications qui y sont apportées soient transmises au gouvernement provincial selon une périodicité déterminée.

Si le dépôt du registre au gouvernement provincial n'a d'incidence que sur l'application de l'article 1er du projet, le Gouvernement appréciera l'opportunité de maintenir l'alinéa 3, à la lumière de l'observation générale faite ci-dessus.

Paragraphe 2.

Contrairement à l'article 2, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 3 mai 1978, l'alinéa 1er ne précise pas que la répartition des électeurs en collèges est l'oeuvre de "l'autorité chargée d'organiser l'élection".

La même observation vaut pour l'alinéa 2.

L'alinéa 3 n'est pas susceptible d'être appliqué dans l'hypothèse où de nouveaux comités seraient créés à la suite de la reconnaissance de nouvelles communautés islamiques dans l'une ou l'autre province. Cette hypothèse est réglée par l'article 2, § 2, alinéa 3, de l'arrêté royal du 3 mai 1978.

Pour la solution des problèmes indiqués ci-dessus, le Gouvernement devra tenir compte de l'observation générale.

Article 5.

Le texte de l'article est celui de l'article 4 de l'arrêté royal du 3 mai 1978; y sont toutefois ajoutés les mots : "et resteront affichées au moins quinze jours".

Toutefois, il y a une discordance entre le texte néerlandais et le texte français. Le texte néerlandais utilise le singulier : "deze lijst moet ... en zij blijft ...", tandis que le texte français utilise le pluriel : "ces listes porteront ... et resteront affichées ...".

Cet ajout n'est pas clair et son texte ne correspond sans doute pas aux intentions des auteurs du projet.

En effet, l'article 4 de l'arrêté royal du 3 mai 1978 - tout comme l'article 5 du projet - énonce que "ces listes porteront la date de leur publication". Les termes "ces listes" visent la liste des membres électeurs, la liste des candidats et la liste des membres élus. Les deux premières listes doivent être affichées "à l'entrée de la ou des mosquées, six semaines avant les élections". Une interprétation raisonnable et logique du texte conduit à penser que ces deux listes sont affichées pendant les six semaines qui précèdent les élections.

L'ajout qu'apporte le projet ne doit dès lors concerner que la seule liste des membres élus, à l'exclusion de celle des membres électeurs et de celle des candidats. Sinon, cet ajout signifierait que ces deux dernières listes doivent être affichées six semaines avant les élections, mais seulement pendant quinze jours au moins : en d'autres termes, elles ne devraient plus être affichées pendant les quatre semaines qui précèdent les élections.

Il y a donc lieu de revoir le texte de l'article pour tenir compte de cette observation.

Article 6.

L'article reproduit l'article 5 de l'arrêté royal du 3 mai 1978. Toutefois, ledit article 5 précise qu'il est statué sur les réclamations "par le comité sortant". Selon les explications données par le délégué du Ministre, le Gouvernement n'a pas l'intention de modifier sur ce point le système actuellement en vigueur, à savoir que c'est le comité sortant qui statue sur la régularité des opérations électorales. Une difficulté existe lorsque ce sont les opérations électorales destinées à élire, pour la première fois, les membres d'un comité, qui font l'objet de réclamations.

Article 7.

A la sixième ligne du texte néerlandais, il conviendrait de remplacer le mot "gebeurt" par le mot "geschiedt".

Article 12.

A l'article 11 de l'arrêté royal du 3 mai 1978, qu'il reproduit, l'article 12 du projet ajouté une précision en ce qu'il prévoit que le budget de la communauté islamique reconnue est transmis au gouverneur "conformément au modèle dressé par le Gouvernement". Ce dernier membre de phrase n'a évidemment pas trait à la transmission du budget au gouverneur, mais bien à l'établissement du budget. Il est inspiré de l'article 13 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, qui est rédigé comme suit :

"Les budgets et les comptes des fabriques sont dressés conformément aux modèles que le Gouvernement arrête, après avoir pris l'avis de l'évêque".

Un arrêté royal du 7 août 1870 a déterminé le modèle des budgets des églises paroissiales et succursales qui sert également pour le budget des églises cathédrales. Un arrêté royal du 28 février 1871 a établi le modèle des comptes.

Pour le culte islamique, l'arrêté en projet prévoit que le Gouvernement arrête le modèle du budget, non celui des comptes.

Il serait préférable de rédiger l'article comme suit :

"Article 12.

Le budget de la communauté islamique reconnue est dressé conformément au modèle arrêté par le Roi.

Avant le 20 octobre, le comité le transmet en quatre expéditions au gouverneur. Il y joint toutes les pièces justificatives".

Article 14.

A la première ligne du texte néerlandais, il faudrait écrire :

"Bij indiening van een bezwaarschrift" au lieu de "Bij indiening van bezwaarschrift".

La même remarque vaut aussi pour l'article 18.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

+

ALGEMENE OPMERKING.

In tegenstelling tot het koninklijk besluit van 3 mei 1978 bepaalt het ontworpen besluit zich niet tot het regelen van de organisatie en de werking van de comités die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende islamitische gemeenschappen. In artikel 1 stelt het een "Hoge Raad van de moslims van België" in. In zeer algemene bewoordingen bepaalt dit artikel zelfs in zijn eerste lid : "De gespreksgeenoot van de Belgische Staat voor alle moslims van België als zodanig is de voorzitter van de Hoge Raad van de moslims van België, door de Raad uit zijn leden verkozen".

Artikel 1, eerste lid, dat in de zoëven aangehaalde zeer algemene bewoordingen gesteld is, vindt zeker geen rechtsgrond in de artikelen 18, 19 en 19bis van de wet van 4 maart 1870, gewijzigd bij de wetten van 19 juli 1974 en 17 april 1985, aangezien die bepalingen, zoals inzonderheid het opschrift van de wet aangeeft, slechts op "het tijdelijke der erediensten" betrekking hebben.

.../...

Zelfs in de onderstelling dat artikel 1 van het ontwerp in minder ruime bewoordingen zou zijn geredigeerd - zodanig dat het de rol van de Hoge Raad van de moslims van België en van de voorzitter ervan zou beperken tot het vertegenwoordigen van alle moslims van België bij de nationale burgerlijke overheid wat de temporaliën van de eredienst betreft - zou nog moeten worden nagegaan of de in artikel 1 geformuleerde bepaling die aldus een beperktere strekking zou hebben, binnen de grenzen zou blijven van de bevoegdheden die de Koning ontleent aan de artikelen 18 en 19bis van de wet van 4 maart 1870.

Het eerste lid van artikel 19bis, welk artikel bij de wet van 19 juli 1974 ingevoegd is in de wet van 4 maart 1870, luidt aldus :

"De besturen die eigen zijn aan de islamitische eredienst worden op dezelfde wijze geregeld, op basis van het grondgebied van de provincie".

De woorden "op dezelfde wijze" doelen op de regels die vastgesteld zijn bij artikel 19 van de wet, dat betrekking heeft op de protestantse, anglicaanse en israëlitische kerken, die bedoeld zijn in artikel 18.

Artikel 19 luidt aldus :

"Deze kerken worden, voor het beheer hunner tijdelijke belangen en voor hunne betrekkingen met de burgerlijke overheid, vertegenwoordigd en ingericht op de wijze, die door de regering zal bepaald worden.

Deze inrichting zal bevatten :

- 1° De samenstelling van het personeel;
- 2° Het grondgebied;
- 3° Het beheer der goederen".

.../...

Het is zeer twijfelachtig of artikel 19 van de wet van 4 maart 1870 de regering machtigt om gezagshalve een instelling op te richten die tot taak heeft, al was het maar wat het beheer van de temporalieën van een eredienst betreft, alle aanhangers van die eredienst te vertegenwoordigen.

I. Op grond van de analyse van de oorspronkelijke tekst van de aangehaalde wet en van het onderzoek van de parlementaire voorbereiding ervan is er aanleiding om de voorkeur te geven aan een uitlegging volgens welke de regering de bewuste bevoegdheid niet heeft.

Het oorspronkelijke wetsontwerp dat op 17 november 1864 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ter tafel werd gelegd, bevatte bepalingen die uit zichzelf centrale organen oprichtten die respectievelijk alle aanhangers van de protestantse kerken en alle aanhangers van de israëlitische eredienst vertegenwoordigden (1).

De Regering heeft echter het oorspronkelijke ontwerp, dat bepaaldelijk tot doel had het opnieuw organiseren van de instellingen die met de temporalieën van de erediensten waren belast, vervangen door een ander ontwerp dat zich bijna uitsluitend bepaalde tot het regelen van het toezicht van de burgerlijke overheid op het beheer van die instellingen.

.../...

(1) Namelijk, de "synode" wat de protestantse kerken betreft en het "centraal consistorie" wat de israëlitische eredienst betreft. ("Projet de loi sur l'administration du temporel des cultes", onderscheidenlijk artikelen 132 en 139-141, artikelen 146 en 153-155) (Gedr. St. Kamer, zitt. 1864-1865, nr. 28 blz. 278-279).

Het wetsontwerp liet de zorg voor het organiseren van de temporalieën van de anglicaanse eredienst over aan de Koning doordat het hem voorschreef voor zover mogelijk de bepalingen van de wet als grondslag te nemen (artikel 142).

De artikelen 18 en 19 van het nieuwe wetsontwerp zijn zowel in de Kamer van Volksvertegenwoordigers als in de Senaat slechts kort onderzocht. Volgens het verslag dat de heer VAN HUMBEECK namens de centrale afdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft uitgebracht, maken de artikelen 18 en 19 een einde aan de betwisting over de vraag of de bestaande wetten aan de israëlitische eredienst rechtspersoonlijkheid verlenen (1). In de openbare vergadering van de Senaat van 22 februari 1870 wijst de heer BISCHOFFSHEIM erop dat de vraag ook ten aanzien van de anglikaanse eredienst rijst en hij verzoekt de Minister van Binnenlandse Zaken te verklaren dat de Regering aan de artikelen 18 en 19 de strekking toekent die de rapporteur van de centrale afdeling van de Kamer van Volksvertegenwoordigers eraan hecht en dat voortaan de dissidente erediensten net zoals de katholieke godsdienst rechtspersoonlijkheid zullen hebben, met het recht om onroerende goederen te bezitten. De heer PIRMEZ antwoordt bevestigend. Hij wijst erop dat de tekst zodanig formeel is dat men geen verklaring van de Regering behoeft. Hij drukt zich enigzins elliptisch uit en verklaart tot slot van zijn betoog dat de rechtspersoonlijkheid niet iets anders is als de (in de artikelen 18 en 19 voorgeschreven) inrichting (2).

Uit deze passages uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 4 maart 1870 lijkt naar voren te komen dat de wetgever alleen die vertegenwoordiging ten aanzien van de burgerlijke overheid beoogd heeft welke volgt uit het feit dat

.../...

(1) Gedr. St. Kamer, zitt. 1869-1870, nr. 53, blz. 101-102.

(2) Hand. Senaat, zitt. 1869-1870, blz. 11; Pasinomie 1870, blz. 46, noot 2.

de met de temporaliën van de erediensten belaste "besturen" rechtspersoonlijkheid bezitten, zonder dat hij voorzien heeft in de vertegenwoordiging van die erediensten door een centraal orgaan dat de Koning zou hebben mogen oprichten.

II. De hierboven uiteengezette strikte uitlegging van de artikelen 18 en 19 wordt bevestigd door de wet van 17 april 1985 tot erkenning van de besturen belast met het beheer van de temporaliën van de orthodoxe eredienst.

De aangehaalde wet voegt in artikel 19bis van de wet van 4 maart 1870 na het eerste lid de volgende bepalingen in :

"De besturen die eigen zijn aan de orthodoxe eredienst worden op de door artikel 19 bepaalde wijze geregeld, op basis van het grondgebied van de provincie.

De betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzekerd door het representatief orgaan van het geheel van de orthodoxe kerk".

Tijdens de bespreking van het wetsvoorstel (1) in de Senaatscommissie voor de justitie wijst de Minister van Justitie erop dat "de erkenning van de bedoelde eredienst slechts effectief in werkelijkheid (kan) worden omgezet, indien de Staat een wettige en geldige gesprekspartner tegenover zich heeft". Hij laat daarop volgen dat wat de katholieke, de protestantse, de israëlitische en de anglicaanse eredienst betreft "zulk een gesprekspartner (bestaat)"; de geloofsgemeenschappen van verscheidene van die erediensten hebben daartoe een centraal orgaan opgericht. Dat geldt daarentegen niet voor de islamitische eredienst waaromtrent moeilijkheden zijn gerezen (2).

.../...

(1) Ingediend door de heer DE CLERCQ c.s. (Gedr. St. Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 20/1).

(2) Verslag uitgebracht door Mevr. GILLET namens de Senaatscommissie voor de justitie (Gedr. St. Senaat, zitt. 1981-1982, nr. 20/2, blz. 3-4).

De Minister verklaart zich "bereid om de orthodoxe eredienst te erkennen, op voorwaarde dat er een oplossing komt waarbij men niet voor dezelfde problemen zal komen te staan als die met de islam". Daarom dient de Minister amendementen in die onder meer tot doel hebben het voorstel aan te vullen met een tekst die stelt dat "De betrekkingen met de burgerlijke overheid verzekerd (worden) door het representatief orgaan van het geheel van de orthodoxe kerk". Die amendementen worden aangenomen (1).

Gelet op de parlementaire voorbereiding van de wet van 17 april 1985 en inzonderheid op de wijze waarop de Minister van Justitie zich in de Senaatscommissie heeft uitgedrukt, zou het gewaagd zijn te beweren dat de invoeging, in de tekst, van de aanvullende bepaling welke de Regering gevraagd had goed te keuren, een onnodige voorzorg zou zijn geweest omdat die aanvullende bepaling alleen maar overvloedig was.

Het besluit is dan ook, dat er niet voldoende redenen zijn om te beweren dat wat de islamitische eredienst betreft, de artikelen 18, 19 en 19bis van de wet van 4 maart 1870 de Regering machtigen om gezagshalve een orgaan op te richten ter vertegenwoordiging van alle moslims van België. Die artikelen moeten strikt uitgelegd worden want hoewel ze niet de interne organisatie van de erediensten regelen, houden ze toch verband met die organisatie.

Bijgevolg is een optreden van de wetgever nodig om het door artikel 1 van het ontwerp gestelde doel te bereiken. Dit artikel, dat de "Hoge Raad van de moslims van België" opricht, de wijze bepaalt waarop hij is samengesteld en de taak ervan in algemene bewoordingen vastlegt, behoort te vervallen. Artikel 2, vierde lid, dat bij de eerste samenstelling van een comité dat belast is met het beheer van de temporaliteiten van de eredienst van een erkende islamitische gemeenschap een taak toevertrouwt aan deze "Hoge Raad van de moslims van België", zou eveneens moeten worden herzien.

.../...

(1) Aangehaald verslag, blz. 4-5.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Artikel 1.

Er zij verwezen naar de hiervoren gemaakte algemene opmerking.

Artikel 2.

Het verslag van de Koning luidt aldus :

"Bij artikel 2 ... wordt de erkenning bepaald van de islamitische gemeenschappen op provinciale territoriale basis en wordt eventueel de oprichting bepaald van verscheidene comités in een zelfde provincie of van één comité voor verscheidene provincies".

Het provinciale karakter van het werkgebied van de islamitische gemeenschappen zou in het eerste lid van het artikel uitgedrukt moeten worden.

De volgende tekst wordt voorgesteld :

"Wat de temporalien van de eredienst betreft, worden de islamitische gemeenschappen door de Koning erkend voor een of meer provincies".

In het tweede lid zou men moeten schrijven :

"Een erkende islamitische gemeenschap kan een comité oprichten dat ermee belast is haar tijdelijke belangen inzake eredienst te behartigen ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Gelet op het variëren van het aantal leden van de comités (derde lid) en op de hiervoren gemaakte algemene opmerking, zou het vierde lid moeten worden herzien of zou eventueel het derde lid van dit artikel 2 moeten worden gewijzigd.

Artikel 3.Paragraaf 1.

Het derde lid is nieuw ten opzichte van het koninklijk besluit van 3 mei 1978 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporalien van de erkende islamitische gemeenschappen. Zoals dat lid gesteld is, geeft het aanleiding tot moeilijkheden van praktische aard. Het origineel van het register kan immers niet bij het provinciebestuur worden neergelegd omdat het op ieder tijdstip gewijzigd kan worden. Het lijkt nodig te zijn dat dit register wordt opgemaakt in twee exemplaren, waarvan er zich één in de moskee zou bevinden en een ander bij het provinciebestuur en dat alle wijzigingen die erin worden aangebracht, op geregelde tijdstippen aan het provinciebestuur doorgegeven zouden worden.

Als het neerleggen van het register bij het provinciebestuur slechts gevolgen heeft voor de toepassing van artikel 1 van het ontwerp, is het zaak van de Regering om in het licht van de hierboven gemaakte algemene opmerking te oordelen of het past het derde lid te behouden.

Paragraaf 2.

In tegenstelling met artikel 2, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 mei 1978 preciseert het eerste lid niet dat de indeling van de kiezers in colleges het werk is van "de overheid die met het organiseren van de verkiezing is belast".

Dezelfde opmerking geldt voor het tweede lid.

Het derde lid is niet toe te passen wanneer nieuwe comités opgericht mochten worden ten gevolge van de erkenning van nieuwe islamitische gemeenschappen in een of andere provincie. Dat geval wordt geregeld door artikel 2, § 2, derde lid, van het koninklijk besluit van 3 mei 1978.

Voor het oplossen van de hierboven vermelde problemen zal de Regering rekening moeten houden met de algemene opmerking.

Artikel 5.

De tekst van het artikel is, afgezien van enkele verbeteringen in de Nederlandse tekst, en van de toevoeging "en zij blijft ten minste vijftien dagen uithangen", dezelfde als die van artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 mei 1978. Toch is er een discrepantie tussen de Nederlandse tekst, die het enkelvoud "deze lijst moet ... en zij blijft..." gebruikt, en de Franse tekst, die het meervoud "ces listes porteront ... et resteront affichées ..." gebruikt.

De toevoeging "en zij blijft ten minste vijftien dagen uithangen" is niet duidelijk en de tekst ervan beantwoordt waarschijnlijk niet aan de bedoeling van de ontwerpers.

Evenals artikel 5 van de Franse tekst van het ontwerp vermeldt immers artikel 4 van de Franse tekst het koninklijk besluit van 3 mei 1978 : "ces listes porteront la date de leur publication".

De woorden "deze lijsten", in artikel 4 van het koninklijk besluit van 3 mei 1978, doelen op de lijst van de kiesgerechtigde leden, de lijst van de kandidaten en de lijst van de "gekozen" leden. De eerste twee lijsten dienen; "zes weken voor de verkiezing aan de ingang van de moskee(ën)" te worden "aangeplakt". Wanneer men de tekst redelijk en logisch uitlegt, is men geneigd te denken dat deze twee lijsten aangeplakt worden gedurende de zes weken die aan de verkiezingen voorafgaan.

.../...

De toevoeging waarin het ontwerp voorziet, moet derhalve alleen op de lijst van de verkozen leden betrekking hebben, met uitsluiting van die van de kiesgerechtigde leden en van die van de kandidaten. Zo niet zou deze toevoeging betekenen dat deze laatste twee lijsten zes weken vóór de verkiezingen dienen te worden aangeplakt, maar slechts gedurende ten minste vijftien dagen : met andere woorden, zij zouden niet meer behoeven te worden aangeplakt gedurende de vier weken die aan de verkiezingen voorafgaan.

De tekst van het artikel behoort dus te worden herzien om rekening te houden met deze opmerking.

Artikel 6.

Het artikel neemt, afgezien van enkele verbeteringen in de Nederlandse tekst, artikel 5 van het koninklijk besluit van 3 mei 1978 over. Het genoemde artikel 5 bepaalt echter dat over de bezwaarschriften uitspraak wordt gedaan "door het uit-tredend comité". Naar de gemachtigde van de Minister heeft verklaard, ligt het niet in de bedoeling van de Regering om in dit opzicht enige wijziging aan de brangen in de thans geldende regeling volgens welke over de regelmatigheid van de kiesver-richtingen uitspraak gedaan wordt door het uittredend comité. Er is een moeilijkheid wanneer bezwaarschriften worden ingediend in verband met de kiesverrichtingen die moeten dienen om de leden van een comité voor het eerst te verkiezen.

Artikel 7.

Het zou beter zijn op de zesde regel het woord "gebeurt" te vervangen door "geschiedt".

.../...

Artikel 12.

Artikel 12 van het ontwerp voegt aan artikel 11 van het koninklijk besluit van 3 mei 1978, hetwelk het overneemt, een nadere bepaling toe in zoverre het stelt dat de begroting van de erkende islamitische gemeenschap aan de gouverneur wordt gezonden "overeenkomstig het door de regering opgestelde formulier". Dit zinsdeel heeft uiteraard geen betrekking op het verzenden van de begroting aan de gouverneur, maar wel op het opmaken van de begroting. Het gaat uit van artikel 13 van de wet van 4 maart 1870 op het tijdelijke der erediensten, dat aldus luidt :

"De begroting en de rekeningen der kerkbesturen worden opgemaakt overeenkomstig met de modellen, die de regering vaststelt, na het advies van de bisschop te hebben genomen".

Een koninklijk besluit van 7 augustus 1870 heeft het model van de begrotingen van de parochiekerken en van de hulpkerken bepaald, welk model eveneens geldt voor de begroting van de hoofdkerken. Een koninklijk besluit van 28 februari 1871 heeft het model van de rekeningen vastgesteld.

Wat de islamitische eredienst betreft, bepaalt het ontworpen besluit dat de Regering het "formulier" van de begroting vaststelt, niet dat van de rekeningen.

Het zou verkieslijk zijn het artikel als volgt te redigeren :

"Artikel 12.-

De begroting van de erkende islamitische gemeenschap wordt opgemaakt overeenkomstig het door de Koning vastgestelde model.

.../...

Het comité zendt ze vóór 20 oktober in viervoud aan de gouverneur. Het voegt er alle bewijsstukken bij".

Artikel 14.

Op de eerste regel schrijve men :

"Bij indiening van een bezwaarschrift" in plaats van "Bij indiening van bezwaarschrift".

Deze opmerking geldt ook voor artikel 18.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU,
de Heren :

Ch. HUBERLANT,
J.-J. STRYCKMANS,

F. RIGAUX,

J. DE GAVRE,

Madame : R. DEROY,
Mevrouw :

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. M. HANOTIAU, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

De kamer was samengesteld uit

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

greffier,
griffier.

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. M. HANOTIAU, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

H. ROUSSEAU.