

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 1er août 1997, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relatif aux délégués et aux administrations chargées de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 29 juin 1998, 10 juillet 1998 et 15 juillet 1998, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 1 augustus 1997 door de Minister van Justitie verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de afgevaardigden en de besturen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 29 juni 1998, 10 juli 1998 en 15 juli 1998, op laatstvermelde datum, het volgende advies gegeven :

Examen du projet

Observations générales

I. Quant à la reconnaissance de l'organisation qui offre une assistance morale non confessionnelle

L'article 181, § 2, de la Constitution dispose que

"... les traitements et pensions des délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget.".

Les termes mêmes de cette disposition constitutionnelle indiquent que toute organisation dont les délégués offrent une assistance morale non confessionnelle, peut solliciter la reconnaissance de l'Etat.

Ceci est, par ailleurs, confirmé par les travaux du Constituant lorsqu'il a analysé les termes "communauté non confessionnelle".

Il y est, en effet, dit que

"... le terme "non confessionnel" doit s'envisager dans un large contexte social : la notion renvoie à une communauté philosophique - au sens large du terme - qui n'appartient à aucun des cultes existants, parce qu'elle rejette toute relation à la divinité.

Il s'agit très clairement d'un groupe de personnes qui ne se reconnaissent pas dans un culte déterminé et qui forment ce que l'on appelle communément la communauté laïque.

.../...

On peut dire que cette communauté laïque se réfère à une philosophie positive, d'autant plus que les convictions religieuses et non confessionnelles présentent une caractéristique commune : elles ont, notamment, les unes et les autres, une conception du monde liée à des règles éthiques et morales. A cet égard, les laïques se sont affirmés d'une manière positive en pratiquant une philosophie dans laquelle les normes et les valeurs sont définies en fonction des relations humaines et des besoins humains. A cette philosophie se rattachent des pratiques morales, plus particulièrement par rapport à la vie et à la mort. Elle ne connaît pas de divinité.

La Communauté non confessionnelle est une communauté philosophique dont l'existence est établie et qui présente une grande diversité et un mouvement continu." (1).

Ces derniers mots en particulier confirment que, par le texte de l'article 181, § 2, le pouvoir constituant a manifesté la volonté que le pouvoir législatif puisse reconnaître plusieurs organisations offrant une assistance morale selon une conception non confessionnelle.

En s'exprimant comme il le fait, l'article 2 de la loi en projet limite l'application du pouvoir que le législateur a reçu de la Constitution; l'article défini singulier "l'"indique en effet que le Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique doit être considéré comme la seule organisation représentative du mouvement philosophique non confessionnel.

(1) Doc. parl., Sénat, session 1992-1993, n° 100-3/2°, p. 3.

Interrogés à ce propos, les délégués du ministre ont répondu que la loi en projet visait exclusivement le Conseil central laïque, celui-ci étant, à ce jour, le seul mouvement philosophique non confessionnel organisé en Belgique.

Des explications fournies, il apparaît que tout autre mouvement philosophique non confessionnel qui souhaite une reconnaissance doit, au préalable, entamer des négociations avec le Conseil central laïque. Selon les délégués du ministre, il existe également au sein des cultes reconnus des dissidences (1). Cependant, l'administration des cultes souhaite un seul représentant pour chaque culte reconnu. Il doit en aller de même pour la Communauté philosophique non confessionnelle en Belgique.

Ce point de vue ne peut être admis. En recourant au pluriel "des organisations reconnues par la loi", l'article 181, § 2, interdit de conférer à l'organisation reconnue par le projet le privilège d'être à l'avenir celle dont dépend la reconnaissance de toute autre. En agissant ainsi, le pouvoir législatif aliénerait sa prérogative constitutionnelle de reconnaître autant d'organisations qu'il lui paraît utile.

(1) Voir, en ce sens, l'arrêt du Conseil d'Etat, n° 45.652, du 12 janvier 1994, Ibrahim T. contre l'Etat belge. Les faits à l'origine de ce litige témoignent de l'existence de différents courants au sein d'un même culte, en l'occurrence le culte orthodoxe.

L'ensemble du texte en projet doit faire apparaître clairement que son seul objet est de reconnaître une organisation et que la reconnaissance faite aujourd'hui ne préjuge pas, ni ne limite, l'éventuelle reconnaissance dans l'avenir d'autres organisations offrant une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Pour éviter tout malentendu, il est nécessaire que l'exposé des motifs donne cette précision de manière explicite.

La précaution est d'autant plus indispensable que les prérogatives consenties par le projet au Conseil central tend à le doter d'ores et déjà d'un monopole de fait et qu'il sera donc bien difficile à une organisation concurrente de se faire reconnaître à son tour. C'est notamment, mais non exclusivement, pour cette raison que le reste du projet doit aussi être revu.

II. Quant à l'organisation actuelle et à venir du mouvement non confessionnel en Belgique

1. De nombreuses dispositions du projet ainsi que la terminologie qu'il met en place sont très incertaines et souvent ambiguës.

Ainsi, le mot "organisation" désigne clairement une association sans but lucratif puisque l'article 2 dispose que l'association est reconnue comme l'organisation ... Mais il n'est pas interdit de penser que le même mot d'"organisation" désigne aussi parfois une "communauté" puisque l'intitulé du titre III parle des délégués des

.../...

communautés philosophiques, alors que les articles 60, 61, 62 et 63 parlent, pour leur part, des délégués des organisations, l'article 64 revenant, quant à lui, à la terminologie de l'intitulé de ce titre III en disposant sur les traitements des délégués des "communautés".

S'agissant en particulier de ces "communautés", il est permis de s'interroger sur leur réalité, tant de fait que de droit. L'incertitude qui affecte le sens de ce mot rend très incertaine la portée de l'article 2, alinéa 2, en ce qu'il dispose que "Le Conseil central laïque "représente" les communautés philosophiques ...". Si ces communautés sont de simples ensembles d'individus censés partager les mêmes idées, il est difficile d'apercevoir comment une loi peut imposer à des individus d'être représentés par une ASBL dont ils ne sont pas membres. Si ces "communautés" sont actuellement des personnes juridiques (sans doute des ASBL), affirmer qu'une autre ASBL les représente désormais revient à les priver de l'attribut essentiel qui est déjà le leur, à savoir la liberté d'agir elles-mêmes et de n'être obligées que par des actes juridiques qu'elles ont elles-mêmes accomplis.

C'est d'ailleurs ce qui rend aussi très incertaine la portée des mots "qui en dépendent" employés dans le même article 2, alinéa 2. S'il s'agit de communautés actuellement constituées en ASBL, cette dépendance ne peut résulter que d'un acte par lequel elles ont accepté d'être représentées et ont désigné leur représentant en traçant, éventuellement, les limites des pouvoirs de ce dernier. La loi en projet ne fait cependant aucune allusion à un acte de ce type.

.../...

L'ambiguïté qui affecte l'article 2, alinéa 2, s'observe aussi dans l'article 4. En parlant de l'établissement, de "sa" communauté (provinciale) et de "ses" communautés locales reconnues, le texte laisse croire que les communautés en question appartiennent en quelque sorte à l'établissement. Sans doute faut-il penser, comme d'ailleurs y invitent les délégués du ministre, que le projet conçoit le rapport de l'établissement avec sa ou ses communautés à l'instar de celui qui unit une fabrique d'église, personne juridique, et une paroisse, groupe de fidèles réunis sous l'autorité de fait d'un curé. Cette conception ne fait guère de difficulté si les communautés en cause sont dépourvues de personnalité juridique. En revanche, si ces communautés sont des ASBL, le rapport qui doit exister entre elles et l'établissement devient problématique. Quel est encore le degré d'autonomie qui resterait à ces associations puisque la loi en projet entend leur assigner un représentant chargé de la gestion de leurs intérêts matériels ?

Si ces communautés "dépendant" toutes du Conseil central laïque qui, selon l'article 2, alinéa 2, les "représente dans la gestion de leurs intérêts matériels et financiers" sont aussi toutes flanquées, selon l'article 4, d'un établissement chargé de la gestion de leurs intérêts matériels et financiers, on peut s'interroger sur ce qui advient si ces représentants ou autorités accomplissent des actes incompatibles entre eux ou avec ceux qu'auraient régulièrement accomplis les organes des communautés constituées en ASBL, mais néanmoins nécessairement représentées, selon le projet, par le Conseil central laïque ou l'établissement.

.../...

Interrogés sur cette terminologie et sur le rôle que l'organisation reconnue par la loi en projet et les établissements qu'elle crée doivent assumer dans l'organisation d'un mouvement philosophique non confessionnel, les délégués du ministre ont fourni les informations suivantes :

a) Le Conseil central laïque est l'unique organisation à être reconnue par le législateur au sens de l'article 181, § 2, de la Constitution. Son rôle est de représenter auprès de l'Etat les communautés philosophiques non confessionnelles qui dépendent d'elle et de veiller à la sauvegarde des principes qu'elle défend dans l'assistance morale.

b) Les communautés provinciales et locales ne sont pas des organisations au sens de l'article 181 de la Constitution : elles sont en quelque sorte des entités décentralisées du Conseil central laïque dont la mission est de fournir à la population l'assistance morale.

.../...

c) La "dépendance" dont il est question à l'alinéa 2 de l'article 2 est laissée à l'appréciation du Conseil central laïque, seul à pouvoir proposer la reconnaissance par le Roi des communautés provinciales et locales.

d) Les établissements provinciaux, à l'instar des fabriques d'église, assurent la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés provinciales et locales de la province.

e) Quant à l'établissement fédéral dont il est question au chapitre IV, articles 49 et suivants, sa mission est de coordonner la gestion administrative de tous les établissements provinciaux.

Ces explications font voir combien est grande la distance qui sépare le texte du projet de l'inspiration qui peut être aperçue à travers les explications qui en sont données. C'est pourquoi, il est indispensable de revoir, pour en assurer la cohérence, l'ensemble de la terminologie de la loi en projet et, plus profondément, sa conception même en analysant mieux et de façon plus distinctive les réalités de droit et de fait qui doivent être agencées et ordonnées.

.../...

2. Cette indispensable révision du projet doit se faire en ne perdant jamais de vue que ce qui est appelé "communauté philosophique non confessionnelle" est déjà actuellement plus ou moins organisé car, depuis la loi du 23 janvier 1981, différentes associations sans but lucratif indépendantes les unes des autres se sont constituées au niveau local, régional ou fédéral. Il convient donc de ne pas négliger mais, au contraire, de tenir le plus grand compte de la liberté de toutes ces associations. Cette liberté est consacrée par l'article 27 de la Constitution; il convient non seulement de la respecter, mais aussi de ne pas contraindre les individus ou les associations à s'associer en réservant des sorts différents à ceux qui ont consenti ou à ceux qui ont refusé telle ou telle forme d'alliance ou de dépendance.

Cette révision doit aussi tenir diligemment compte du fait que la communauté philosophique non confessionnelle, dont la réalité n'est d'ailleurs pas consacrée par le texte de la Constitution, ne correspond pas à une communauté cultuelle car ce qui unit les membres d'une communauté philosophique dont le seul trait commun est de ne reconnaître aucune divinité est absolument différent de ce qui réunit les fidèles d'un même culte. L'absence de toute forme de hiérarchie qui caractérise une "assistance morale non confessionnelle" distingue radicalement l'objet de la loi en projet de celui qui est actuellement régi par la législation sur les cultes.

.../...

Cette distinction apparaît nettement à qui observe le réseau actuel d'associations où s'exprime l'idéal de la laïcité. Les statuts du Centre d'action laïque confirment l'autonomie actuelle de ce tissu associatif (1).

Il ressort clairement des statuts du Centre d'action laïque (2) que l'une de ses missions est de tenter

-
- (1) Il ressort des informations disponibles sur le site internet consacré au mouvement laïque (<http://www.ulb.ac.be/Cal.>) que le Centre d'action laïque a, notamment, pour mission de coordonner les actions des différentes associations et des régionales du CAL, dans les divers domaines de l'éthique, de l'éducation, de la culture et de l'éducation permanente, de l'assistance morale, des services à la population et de la communication. Dans l'esprit des fondateurs du Centre d'action laïque, il ne s'agissait pas de constituer une association dont les activités se superposeraient à celles d'associations déjà existantes et qui risqueraient de faire double emploi avec elles, mais de coordonner et d'encourager le travail de ces associations.

Il y est également précisé que le CAL est constitué de 24 associations et de 7 sections régionales dont le ressort territorial correspond aux provinces (sauf Bruxelles et le Hainaut qui comporte deux régionales, celle de Charleroi et celle de Picardie laïque).

Enfin, les options de politique générale sont prises démocratiquement par les instances représentatives du mouvement (assemblées générales des régionales du CAL et assemblée générale du CAL fédéral) à la lumière des travaux des diverses commissions, des conventions (auxquelles tous les animateurs et sympathisants du mouvement peuvent participer) et des conseils d'administration élus par les assemblées.

- (2) Statuts publiés au Moniteur belge du 3 juillet 1969; voir également l'annuaire du Centre d'action laïque, édition 1997, pp. 12 à 15.

.../...

"... de coordonner les efforts des associations laïques existantes ou à créer, en les informant sur toutes questions intéressant la laïcité, en les représentant et en défendant leurs droits, à leur demande, ainsi que ceux de la laïcité, auprès de toutes institutions publiques ou privées, et d'une manière générale, en favorisant l'activité de ces associations, en défendant et en propageant les idéaux de la laïcité, notamment par la création d'associations laïques appropriées là où le besoin s'en fait sentir."

Les dispositions en projet, singulièrement l'article 3, font disparaître la liberté actuelle. L'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3 indiquent que le Roi arrêtera le nombre exact des communautés locales en fonction des propositions (du Conseil central laïque) et de la nécessité tout en ajoutant déjà que le Gouvernement envisage d'en reconnaître quarante-quatre.

Rien n'est dit des critères qui seront pris en considération pour décider de cette reconnaissance. L'analogie avec l'organisation des cultes qui guide trop souvent le projet ne permet même pas de les deviner car le nombre de paroisses du culte catholique est fixé en fonction du nombre d'habitants, tandis que la reconnaissance des communautés ou églises des autres cultes dépend du nombre des fidèles de chacun d'eux.

Les principes constitutionnels de liberté d'opinion et d'association ainsi que le respect des principes d'égalité et de non-discrimination des articles 10 et 11 de la Constitution imposent que le projet fixe clairement les critères objectifs qui seront pris en considération pour la

.../...

reconnaissance des communautés philosophiques non confessionnelles.

En se bornant à prévoir que le Conseil central laïque dispose d'un pouvoir de proposition en vue de la reconnaissance par le Roi de communautés provinciales ou locales dont il fixe le nombre, le projet bride la liberté d'appréciation et d'organisation d'une ASBL qu'est le Conseil central et préjuge ainsi des nécessités de l'assistance morale qu'il tend à soutenir.

Il convient enfin d'attirer l'attention de l'auteur du projet sur l'objet social de l'ASBL "Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique" qui est de réunir les deux organes représentatifs des communautés philosophiques non confessionnelles que sont le Centre d'action laïque pour les francophones et l'Unie Vrijzinnige Verenigingen pour les néerlandophones. L'organisation actuelle du mouvement philosophique non confessionnel repose, dès lors, sur une base communautaire qui ne peut être ignorée, notamment dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale.

III. Quant aux incohérences entre le commentaire des dispositions et le dispositif

Le Conseil d'Etat constate qu'il n'existe pas toujours une parfaite adéquation entre l'exposé des motifs, le commentaire des articles et le dispositif.

.../...

A titre d'exemple, l'exposé des motifs indique que

"... sur le plan provincial, la structure provinciale comprend un secrétariat provincial ... accompagné d'un établissement public provincial ...".

Or, le dispositif ne prévoit plus la création d'un secrétariat provincial ...

Il convient, en conséquence, de rétablir une certaine cohérence et d'éviter que le commentaire des dispositions ne soit que la paraphrase du dispositif.

Intitulé

L'intitulé doit être revu pour tenir compte de l'observation générale n° I.

Dispositif

Articles 2 et 3

Il est fait référence aux observations générales I et II.

Outre les observations générales I et II, le Conseil d'Etat souhaite attirer l'attention de l'auteur du projet sur le problème suivant.

.../...

A la différence d'un culte, le Conseil central laïque est une association sans but lucratif soumise à la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Toutefois, en tant qu'elle est une organisation laïque reconnue au sens de l'article 181, § 2, de la Constitution, elle ne peut être considérée comme une simple association sans but lucratif, parmi tant d'autres.

Il lui revient en effet de sauvegarder les intérêts philosophiques non confessionnels du mouvement laïque en Belgique et, à ce titre, il serait inconcevable, sous peine de violer les articles 19 et 181, § 2, de la Constitution, que le législateur puisse par le biais de la loi du 27 juin 1921, précitée, mettre à néant l'autonomie dont elle doit nécessairement jouir lorsqu'elle organise l'assistance morale non confessionnelle.

En conséquence, afin d'éviter une remise en cause de cette autonomie par d'éventuelles mesures restrictives prises dans le cadre de la loi précitée, il serait judicieux de supprimer à l'article 2 du projet les termes "association sans but lucratif", laissant ainsi au Conseil central laïque le soin d'apprécier si, à l'avenir, cette forme juridique répondra encore de manière satisfaisante à la nécessité de préserver son indépendance.

.../...

Article 4

1. Cette disposition crée dans chaque province ainsi que dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale

"... un établissement de droit public d'assistance morale non confessionnelle, dénommé «établissement», chargé de la gestion des intérêts matériels et financiers de sa communauté reconnue et de ses communautés philosophiques non confessionnelles locales reconnues.".

S'agissant d'un établissement public, il doit, en principe, être doté de la personnalité juridique (1). Or, ceci ne ressort pas clairement des dispositions en projet. Mieux vaut le prévoir expressément.

2. Cet établissement devra gérer les intérêts financiers et matériels des communautés locales. Or, qu'advient-il si une communauté locale groupe plusieurs "antennes" communales qui n'appartiennent pas nécessairement à la même province ? Le projet étant silencieux quant à la notion de "communauté philosophique non confessionnelle locale", il y a lieu de considérer qu'il autorise de tels groupements.

Selon les délégués du ministre, cette possibilité peut être envisagée.

(1) M.-A. Flamme, "Droit administratif", Bruxelles, Bruylant, 1989, T. I, pp. 291 à 313.

Toutefois, le Conseil d'Etat s'interroge sur le mécanisme de prise en charge des intérêts financiers et matériels d'une telle communauté locale. Y aura-t-il une intervention partagée entre les deux établissements provinciaux concernés ? et si oui, selon quels critères ?

Article 5

Cette disposition détermine la composition du conseil d'administration de l'établissement provincial. Certains membres seront élus et d'autres seront membres de droit.

Le système de l'élection repose sur la constitution d'une assemblée générale provinciale composée de personnes âgées de dix-huit ans au moins, domiciliées dans le ressort de la province et qui adhèrent au principe du libre examen (article 8, alinéa 2, du projet).

Celui qui souhaite participer à de telles élections doit donc manifester son adhésion au libre examen.

Outre que le projet ne définit pas le principe en lui-même, ni la manière dont l'électeur doit manifester son adhésion à celui-ci, il porte atteinte gravement au principe constitutionnel de la protection de la vie privée et familiale.

C'est dans le souci du respect de ce principe qu'il n'a jamais été exigé de la part des cultes reconnus, qu'ils

.../...

établissent le nombre de leurs fidèles au moyen d'une liste nominative (1).

L'exigence d'une telle liste d'électeurs, prévue par l'article 8, alinéa 2, précité, constitue une discrimination et doit, en conséquence, être omise.

Il serait probablement plus judicieux de composer le conseil d'administration de l'établissement provincial de représentants élus par les communautés philosophiques non confessionnelles locales qui ont fait l'objet d'une reconnaissance et qui exercent leurs activités sur le territoire de la province concernée.

Article 6

Pour la condition d'éligibilité prévue au d), il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 5.

La condition d'éligibilité prévue au e) doit expliciter la manière de prouver ces connaissances soit par une formation, soit par une expérience.

Article 7

Les points b) et c) utilisent la notion de "délégués".

(1) M. Coppens, op. cit., p. 44.

Cette notion doit être davantage explicitée. Selon les délégués du ministre, il s'agit des délégués qui offrent l'assistance morale non confessionnelle.

Par ailleurs, la précision contenue sous le b) est inutile puisque le délégué désigné par le Conseil central laïque n'est pas élu.

Article 8

Compte tenu de l'objection constitutionnelle quant à l'établissement de listes des électeurs, cette disposition, en son alinéa 2, serait mieux rédigée comme suit :

"L'Assemblée générale est composée de représentants élus par les associations non confessionnelles locales."

Article 9

Il convient de préciser que le mandat de membre élu du conseil d'administration s'étend sur une période de quatre ans.

Article 10

Cette disposition organise un recours auprès du Conseil central laïque lorsque le conseil d'administration d'un établissement provincial décide d'une démission d'office dans le chef d'un membre du conseil qui ne remplirait plus l'une des conditions d'éligibilité ou qui ne

.../...

respecterait plus les incompatibilités prévues à l'article 7.

L'article 10, alinéa 4, précise que la décision prise par le Conseil central laïque sur une démission d'office est prononcée en dernier ressort. Ces derniers mots n'excluent pas et ne pourraient exclure la possibilité d'un contrôle juridictionnel.

Article 12

L'article 5 du projet précise que les membres de droit, soit le délégué désigné par le Conseil central laïque ainsi que le Gouverneur, ont simplement une voix consultative.

Il en résulte que les membres de droit ne participent pas au scrutin visé à l'article 12 du projet.

Ces membres n'ayant pas voix délibérative, ils ne doivent pas être pris en considération pour le quorum de présence. Le texte en projet doit le préciser expressément.

A l'alinéa 2, les termes "à lui attribué par vote" doivent être remplacés, de l'accord des délégués du ministre, par les termes "spécifiant les votes auxquels il peut prendre part".

Dans le texte français de l'alinéa 3, la phrase "Au ballottage, l'élection a lieu à la pluralité des voix" doit être remplacée par la phrase "En cas de ballottage, le candidat ayant obtenu le plus de voix, est élu".

.../...

Article 13

L'alinéa 2 précise que la convocation du conseil d'administration doit, en principe, avoir lieu par écrit "sauf en cas d'urgence".

De l'avis des délégués du ministre, en cas d'urgence, la convocation pourra se faire par n'importe quel moyen mais devra toujours indiquer l'ordre du jour de la séance.

Il revient au président du conseil d'administration ou encore au bureau d'apprécier l'urgence.

Ces précisions mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article.

Article 16

Pour l'alinéa 1er, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 12 du projet.

Dans le texte français du projet, le mot "délibérer" est ambigu. Il peut signifier "décider" ou "siéger". En l'espèce, mieux vaut remplacer le mot "délibérer" par le mot "décider".

Sous réserve de l'observation faite sous l'article 12, l'alinéa 1er serait mieux rédigé de la manière suivante :

"Le conseil d'administration ne peut décider valablement que si plus de la moitié de ses membres sont présents.".

Par ailleurs, la disposition en projet ne précise pas si les séances du conseil d'administration sont publiques ou non. Elle devrait être complétée sur ce point.

Article 18

Afin d'éviter des blocages dans la prise de décision, il pourrait être prévu, qu'en cas de partage des voix, celle du président est prépondérante.

Article 20

Au 1° du texte français, il est spécifié que l'intérêt doit être à la fois personnel et financier.

Il convient, cependant, de prendre en considération toute forme d'intérêt personnel. Dès lors, il est proposé d'écrire : "... tout intérêt personnel, moral ou financier ...".

.../...

Article 22

Alinéa 1er

Cet alinéa indique que :

"... le conseil est chargé d'assurer la gestion générale des intérêts matériels et financiers de sa communauté et de ses communautés philosophiques non confessionnelles locales reconnues."

L'ambiguïté, signalée au point II des observations générales, et qui affecte les articles 2 et 4 du projet, affecte aussi l'article 22.

La liste des compétences attribuées au conseil de l'établissement est précédée de la règle générale selon laquelle : "le conseil est chargé d'assurer la gestion générale des intérêts matériels et financiers de sa communauté et de ses communautés philosophiques non confessionnelles locales reconnues".

L'emploi de deux adjectifs possessifs "sa" et "ses" rend difficile l'identification de la composition de ce que l'on doit considérer comme le patrimoine de l'établissement. Comprend-il tous les biens meubles et immeubles utilisés par "ses" communautés ? Il n'y a aucune difficulté à répondre par l'affirmative si lesdites communautés sont de simples groupes de fait. En revanche, si l'établissement "a" des communautés qui, tout en étant celles de l'établissement, sont aussi elles-mêmes, c'est-à-dire des associations personnalisées, leur patrimoine ne peut pas rester le leur et être aussi celui de l'établissement. On se demande alors

.../...

quelle peut être la portée exacte de la règle selon laquelle le conseil de l'établissement se prononce sur toute question concernant le patrimoine de l'établissement (acquisitions, aliénations, échanges, transactions, partages, hypothèques)". La difficulté est plus grande encore si l'établissement en cause compte parmi "ses" communautés certaines qui sont des ASBL tandis que d'autres sont restées des associations de fait.

L'article 22, alinéa 1er, doit trancher explicitement cette question et préciser la portée de la gestion confiée à l'établissement, et, le cas échéant, préciser comment se concilie l'autorité de l'établissement avec la liberté des actes d'une ASBL considérée comme un de "ses" éléments constitutifs, et, le cas échéant, amender à cette fin la loi du 27 juin 1921.

Le projet de texte doit prévoir qu'il appartient au conseil d'administration de l'établissement de répartir les subsides entre les diverses communautés locales ou provinciales.

2. De l'avis des délégués du ministre, le conseil d'administration doit être considéré comme l'organe délibérant de l'établissement alors que le bureau en serait l'organe exécutif.

Cette précision doit figurer dans le commentaire de l'article 2.

Alinéa 2

Le commentaire de cette disposition précise que l'énumération des compétences du conseil d'administration n'est pas limitative et qu'elle a été établie en concertation avec les représentants du Conseil central laïque.

La loi en projet doit, cependant, contenir de manière précise les missions qui incombent au conseil d'administration. Ainsi, les deux premiers tirets ne donnent aucune information sur la nature juridique des relations de travail entre l'établissement et le personnel d'entretien ou le comptable.

Selon les délégués du ministre, il s'agira d'une relation contractuelle.

Il est, dès lors, proposé de fusionner les deux premiers tirets en un seul et de le rédiger de la manière suivante :

"... décider de l'engagement contractuel du personnel d'entretien et du comptable attachés à l'établissement ainsi que de leur licenciement;"

La formulation du troisième tiret est également très vague et gagnerait à être rédigée plus clairement.

Quant au quatrième tiret, il y a lieu de préciser qu'il s'agit des conditions de passation des marchés de travaux, de fournitures et de services.

.../...

Au quatorzième tiret, les membres de droit du conseil d'administration de l'établissement provincial peuvent-ils également être élus et siéger au sein du conseil d'administration de l'établissement fédéral ?

Si leur présence est jugée nécessaire au sein du conseil d'administration, mieux vaut qu'ils y siègent en tant que membres de droit sans y être élus.

Article 23

Cette disposition prévoit que siège au sein du bureau de l'établissement, avec voix consultative, "le délégué ou son remplaçant".

Ici aussi, il y a lieu d'indiquer qu'il s'agit du délégué désigné par le Conseil central laïque.

Article 24

Cette disposition prévoit qu'"en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire ou du trésorier, ses fonctions sont exercées par le président". Or, l'article 12 du projet préconise une autre solution; en cas d'absence ou d'empêchement du secrétaire ou du trésorier, leurs fonctions sont exercées par un membre élu du conseil désigné par le président. La seconde solution est préférable à la première.

Article 25

La notion de délégué doit ici aussi être précisée.

Article 26

1. L'alinéa 3 dispose que :

"... Toutes les résolutions sont votées à main levée, sauf lorsqu'il s'agit d'engagement ou de licenciement de personnel où le scrutin est secret.".

Si telle est l'intention des auteurs du projet, le projet doit préciser qu'il s'agit du personnel d'entretien et du comptable.

Il ressort des explications des délégués du ministre que la décision de principe de l'engagement ou du licenciement de ces personnes revient au conseil d'administration, le bureau étant quant à lui compétent pour exécuter ces décisions et notamment assurer le recrutement. L'exposé des motifs doit être complété en ce sens.

2. L'alinéa 4 du texte français manque de clarté. Il convient de remplacer la phrase "Au ballottage, la nomination se fait à la pluralité des voix" par la phrase "En cas de ballottage, le candidat ayant obtenu le plus de voix est engagé".

.../...

Article 27

1. Il ressort du commentaire de cette disposition que le bureau constitue l'organe exécutif du conseil d'administration et qu'il assure, à ce titre, la gestion journalière de l'établissement provincial.

Le commentaire précise également que la liste des compétences du bureau n'est pas limitative et qu'elle a été établie en concertation avec les représentants du Conseil central laïque.

Or, l'énumération des missions à l'article 27 du projet se présente comme une énumération exhaustive.

Cette contradiction entre le commentaire et le dispositif doit être levée.

2. Au premier tiret du texte français, il y a lieu de remplacer le terme "agenda" par le terme "ordre du jour".

3. Le neuvième tiret fait obligation au bureau "de fournir aux délégués de l'établissement ce qui leur est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions".

Le projet ne donne, cependant, aucune indication sur ces délégués. Interrogés à ce sujet, les délégués du ministre ont expliqué qu'il s'agit des délégués qui offrent l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle et qui exercent leurs activités dans le ressort territorial de l'établissement.

.../...

L'expression "délégés de l'établissement" est cependant ambiguë et laisse penser qu'il s'agit de délégués travaillant dans le cadre de l'établissement.

Il est, dès lors, préférable de préciser qu'il s'agit des délégués exerçant leurs activités dans le ressort territorial de l'établissement qui est tenu de leur procurer le matériel nécessaire à leurs missions.

Article 28

Le texte entrelace des règles qui concernent des réalités différentes et poursuivent des objectifs différents : d'abord, l'information du Conseil central laïque sur ce qui est décidé par les établissements, ensuite, la possibilité pour ce Conseil vers lequel remonteraient toutes les décisions des établissements de les contrôler dans une certaine mesure et, enfin, la transmission de certaines décisions au Ministre de la Justice pour lui permettre d'exercer son pouvoir de tutelle. Il convient évidemment de renoncer à régler dans un même article des questions qui relèvent de considérations si diverses.

C'est pour organiser l'information systématique du Conseil central laïque que l'article 28 prévoit en son premier alinéa que ce Conseil est avisé par la transmission des procès-verbaux de toutes les décisions prises par les conseils d'administration et par les bureaux des établissements.

On peut s'interroger sur l'utilité de ce mécanisme. En effet, l'article 5 prévoit qu'un délégué désigné par le Conseil central laïque est membre de droit et siège en cette qualité au conseil d'administration et au bureau de chaque établissement provincial. Le commentaire de cet article 5 justifie la présence de ce délégué en affirmant qu' : "il est responsable du passage de l'information sur l'application locale de l'assistance morale vers l'établissement". Ceci signifie sans doute que ce délégué sera au sein des organes de l'établissement provincial la voix du Conseil central. Il pourrait donc très bien être aussi être celui qui informe systématiquement ledit Conseil des décisions prises au sein de l'établissement.

Le même délégué pourrait aussi être l'instrument grâce auquel se réaliserait le "contrôle préventif" que le Conseil central laïque souhaite pouvoir exercer pour maintenir l'unité du fonctionnement et la préservation de l'intérêt général de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Il suffirait pour cela de prévoir que ce délégué peut, lorsqu'il estime que la décision prise par le conseil ou le bureau de l'établissement risque de blesser l'intérêt de l'assistance morale non confessionnelle, exercer son recours de la manière dont un commissaire du Gouvernement dans une université par exemple, exerce son recours lorsque le conseil d'administration de cette université veut prendre une décision qui paraît contraire à l'intérêt général. Ce recours est le point de départ d'une procédure grâce à laquelle la décision est suspendue pendant un certain délai au cours duquel la décision peut être revue ou rapportée.

.../...

Il va de soi qu'en aucun cas le Ministre de la Justice ne pourra trancher un conflit qui surgirait entre un établissement et le Conseil central laïque qui estimerait que ce qu'a décidé l'établissement est contraire à l'intérêt général de l'assistance morale non confessionnelle. Le principe constitutionnel de la liberté d'opinion s'oppose en effet à ce que le Ministre de la Justice s'immisce ainsi dans le fonctionnement interne de l'organisation de l'assistance morale en ce qu'elle a de plus spécifique.

L'article 28 doit donc être fondamentalement revu à la lumière des observations qui précèdent. Le texte doit aussi prévoir que l'établissement doit transmettre lui-même ses décisions au Ministre de la Justice pour lui permettre d'exercer le pouvoir de tutelle que lui confèrent les articles 44 et 45.

Article 29

1. Le 4° de cette disposition prévoit que les revenus de l'établissement provincial sont notamment constitués

"... de l'intervention de la province destinée au paiement des charges de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus."

Il résulte de l'article 92 du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises que les communes doivent suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique d'église pour les dépenses ordinaires obligatoires (arti-

.../...

cle 37 du même décret) ainsi que pour les réparations importantes destinées aux édifices du culte.

Sont ainsi considérés comme des dépenses ordinaires obligatoires, les frais nécessaires à l'entretien des églises, ceux relatifs à la décoration de celles-ci ou encore les frais nécessaires à l'exercice du culte.

Par contre, les communes ne sont pas tenues d'intervenir lorsque le déficit de la fabrique est dû à des dépenses facultatives (1).

Le projet n'apporte aucune précision à ce propos et doit clairement spécifier l'intervention financière des provinces, d'autant plus que l'article 30 du projet semble contenir une liste des charges de l'établissement qui n'est pas exhaustive.

Selon les délégués du ministre, l'intervention financière des provinces en cas de déficit du budget de l'établissement, se limitera aux charges prévues à l'article 30 du projet. Celles-ci doivent être considérées comme des dépenses ordinaires obligatoires, dont la liste est limitative. Le texte doit être précisé en ce sens.

2. Bien que la disposition en projet ne le mentionne pas expressément, il ressort de l'intention de l'auteur du projet de prévoir une obligation similaire pour la Région de Bruxelles-Capitale eu égard à la création d'un

(1) V. Vandermoere et J. Dujardin, op. cit., p. 99.

établissement public dans l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale.

La question qui se pose est de savoir si le législateur fédéral peut ainsi grever la Région de Bruxelles-Capitale alors que celle-ci a un statut d'entité fédérée.

En vertu de l'article 83quinquies, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il revient aux organes de la Région de Bruxelles-Capitale d'exercer les compétences de l'ancienne province de Brabant dans les matières nationales.

Toutefois, cette disposition reste fort lacunaire et ainsi que l'avait fait observer le Conseil d'Etat, dans son avis relatif à la proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'Etat (1),

"... le texte ainsi rédigé ne suffit pas à assurer la pleine exécution de la disposition proposée pour l'article 1er, alinéa 4, de la Constitution (devenu l'article 163 de la Constitution). Il appartient au législateur de déterminer les modalités de l'exercice des compétences visées ainsi que les règles de fonctionnement des organes désignés lorsqu'ils exercent ces compétences. Les auteurs de la proposition de loi veilleront à compléter celle-ci en conséquence."

(1) Doc. parl., Sénat, session 1992-1993, n° 558/2, p. 30.

La doctrine s'est notamment interrogée sur la norme qu'adoptera la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'elle exécutera des missions provinciales dans le cadre de matières fédérales et si une tutelle pourra peser sur elle dans ce contexte (1).

C'est à la lecture essentiellement des travaux préparatoires de la loi spéciale et de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 que certaines réponses peuvent être esquissées.

Comme l'a très justement fait remarquer Ph. De Bruycker, en modifiant l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur spécial de 1993 a supprimé la compétence de l'autorité fédérale pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative ordinaire sur la Province de Brabant.

"On peut, dès lors, difficilement prétendre exercer sur la Région de Bruxelles-Capitale une tutelle qui découlerait assez curieusement implicitement de la Constitution alors qu'on la supprime dans le même temps explicitement par une loi spéciale.

On pourrait encore estimer que le pouvoir national, s'il a perdu toute tutelle ordinaire sur la Province de Brabant, garde toujours la possibilité d'établir une tutelle spécifique dès lors que les compétences provinciales exercées par la Région se rapportent à des matières nationales.

(1) Ph. De Bruycker, "La scission de la Province de Brabant", in "Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?", Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 262-263.

Cette voie est cependant sans issue. La réponse est cette fois liée à la manière dont l'organisation (non pas l'institution) provinciale subsiste à Bruxelles." (1).

Compte tenu de l'inexistence d'une personnalité juridique provinciale à Bruxelles, comme il en existe une pour l'agglomération bruxelloise, il y a lieu de considérer que l'article 7, alinéa 1er, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, ne permet pas à l'autorité fédérale d'instaurer une tutelle spécifique sur la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'elle intervient dans les matières provinciales qui lui ont été confiées par l'autorité fédérale (2).

(1) Ph. De Bruycker, "La scission de la Province de Brabant", in "Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?", Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 266-267.

(2) Ph. De Bruycker, op. cit., pp. 266 et 267. Telle semble être l'interprétation donnée par le Gouvernement (Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 897/16, pp. 100-101). Ce raisonnement peut être renforcé par une comparaison des dispositions de la loi spéciale du 12 janvier 1989, précitée, qui traitent des compétences de l'agglomération bruxelloise.

L'existence de celle-ci a été maintenue grâce à un dédoublement fonctionnel des organes de la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi, lorsque ces organes interviennent dans des matières relevant de l'agglomération, ils n'agissent pas en tant qu'organes de la Région mais bien en tant qu'organes de l'agglomération bruxelloise et prennent uniquement des règlements.

Par ailleurs, l'article 59 de la même loi spéciale a supprimé toute forme de tutelle spécifique sur les organes de la Région de Bruxelles-Capitale lorsqu'ils agissent pour le compte de l'agglomération bruxelloise.

L'attention de l'auteur du projet doit, dès lors, être attirée sur le fait que si la Région de Bruxelles-Capitale refuse de prendre en charge le déficit de l'établissement établi sur son territoire, l'Etat fédéral sera sans moyen juridique pour l'y contraindre. Seule une révision de la loi spéciale du 12 janvier 1989 précitée pourrait lui donner un certain pouvoir d'action à l'instar des mécanismes prévus aux articles 45 et 46 de la même loi.

En conséquence, les recours auprès du Roi, organisés en vertu des articles 38 et 43 du projet, à propos des budgets et des comptes des établissements, ne peuvent concerner, par exemple, le refus de la Région de Bruxelles-Capitale de prendre en charge le déficit de l'établissement établi sur son territoire.

Article 30

1. Ainsi que l'ont fait remarquer les délégués du ministre lors de l'examen de l'article 29, 4°, du projet, les charges prévues dans cette disposition sont limitatives. Toutefois, l'attention de l'auteur du projet doit être attirée sur le fait que le commentaire de cette disposition fait apparaître clairement que cette liste est non limitative.

En conséquence, cette contradiction doit être levée.

.../...

2. Comme il a été souligné sous l'article 22 du projet, les membres du personnel d'entretien ainsi que le comptable sont dans les liens d'un contrat de travail; il convient, dès lors, de remplacer au 1°, les termes "traitements et salaires" par le terme "rémunérations". Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée du dernier membre de la phrase "et les frais qui y sont inhérents". Il convient que l'auteur du projet s'en explique.

3. En vertu du 3°, l'établissement doit supporter le remboursement des emprunts contractés avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, par le Conseil central laïque ou par les associations sans but lucratif qui y sont attachées soit le "Centre d'action laïque" et l'"Unie Vrijzinnige Verenigingen". En contrepartie, "l'actif y correspondant doit être transféré à l'établissement".

Il revient au Roi de déterminer

"... les conditions selon lesquelles le remboursement des emprunts, contractés antérieurement à la publication de la présente loi peut être repris par l'établissement.".

Cette disposition s'applique uniquement au Conseil central laïque ainsi qu'aux deux associations mentionnées dans le projet, à savoir, "Unie Vrijzinnige Verenigingen" et "Centre d'action laïque", à l'exclusion de toute autre association.

.../...

Le Conseil d'Etat s'interroge, d'une part, sur la nature juridique d'une telle opération et, d'autre part, sur sa conformité avec l'article 16 de la Constitution qui dispose que :

"Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établie par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.".

Le texte doit, pour respecter la disposition constitutionnelle précitée, prévoir, non seulement l'intervention législative mais également l'intervention du juge chargé de vérifier l'existence de la juste et préalable indemnité (1).

L'habilitation donnée au Roi dans la même disposition ne respecte pas davantage l'article 16 de la Constitution suivant lequel c'est la loi qui détermine les cas et les modalités d'expropriation.

Enfin, le texte en projet ne semble pas viser les emprunts qui ont été réalisés par ces associations sans but lucratif dans le but de rénover des immeubles.

(1) Même dans cette hypothèse, qu'advient-il du droit de propriété de l'immeuble d'une des associations sans but lucratif précitées si le remboursement de l'emprunt qu'elle a contracté, est largement avancé ? Devra-t-elle céder la totalité de son droit de propriété à l'établissement ou celui-ci deviendra-t-il copropriétaire du bien pour la part du remboursement qu'il aura prise en charge ?

Ce texte sera donc fondamentalement revu ainsi que toutes les dispositions du projet qui traitent des biens des établissements provinciaux et fédéral.

4. Chaque établissement provincial doit également supporter une quote-part des frais de fonctionnement de l'établissement fédéral en cas d'insuffisance de ses revenus. Le Roi est habilité à déterminer cette quote-part.

Une telle délégation au Roi est trop large; le législateur doit, lui-même, déterminer les critères à prendre en considération pour répartir ces frais entre l'ensemble des établissements provinciaux.

A propos de l'absence de critères, il est fait référence à l'observation générale II.1.

Article 31

Cette disposition précise que le trésorier est assisté par un comptable professionnel engagé par le conseil d'administration de l'établissement.

Le projet n'apporte, cependant, aucune précision quant aux responsabilités respectives qu'ils doivent assumer.

Ainsi, le trésorier d'une fabrique d'église est considéré comme comptable public et répond, dès lors, personnellement des actes se rapportant à sa gestion

.../...

financière. Cette responsabilité s'accompagne notamment du dépôt d'une caution.

Comme en ont convenu les délégués du ministre, le projet doit être complété en ce sens.

L'alinéa 4 est redondant par rapport à l'article 22 du projet.

Article 32

Dans un souci de cohérence terminologique, mieux vaut remplacer dans la deuxième phrase de la disposition en projet les termes "des administrations chargées" par les termes "des établissements chargés".

Article 35

En vertu de l'article 2 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, il est prévu que les budgets communaux accompagnent les avis des conseils communaux relatifs aux budgets des fabriques d'église lorsque ceux-ci sont transmis aux différentes autorités de tutelle.

La disposition en projet ne prévoit pas une telle obligation pour le budget des provinces. Or, elles seront directement concernées par le budget des établissements en cas de déficit de ceux-ci.

La disposition en projet doit être complétée en ce sens.

.../...

Article 36

En vertu de cette disposition, il revient au Ministre de la Justice d'approuver les budgets des établissements.

Lorsque l'on compare cette disposition avec l'article 3 de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, il apparaît que la députation permanente qui approuve le budget des fabriques d'église, ne peut pas modifier les articles de dépenses relatifs à la célébration du culte.

Il convient de compléter la disposition en projet en prévoyant que le Ministre de la Justice ne pourra en aucun cas modifier les dépenses relatives à l'organisation de l'assistance morale telles qu'elles ont été arrêtées définitivement par le Conseil central laïque.

Article 37

Cette disposition est très mal rédigée. En réalité, il convient de prévoir que l'intervention de la province ou de la Région de Bruxelles-Capitale en cas de déficit du budget de l'établissement, est liquidée dans le courant du mois qui suit l'approbation du budget par le Ministre de la Justice.

Cette dépense dans le chef de la province et de la Région de Bruxelles-Capitale doit au préalable être prévue dans son budget. Il est, dès lors, souhaitable de faire correspondre les calendriers relatifs à la confection de ces

.../...

budgets. Il y a lieu, à cet égard, de rappeler ce qui a été dit sous l'article 29 du projet.

Article 38

Il est fait référence à l'observation 2 développée sous l'article 29 du projet.

Article 42

Lorsque le Ministre de la Justice approuve les comptes, à l'instar de ceux des cultes, il ne lui est pas permis d'apporter des modifications aux dépenses relatives à l'exercice de l'assistance morale.

Ceci doit être prévu dans la disposition en projet.

Article 43

Il est fait référence à l'observation 2 formulée sous l'article 29, du projet.

Article 44

Le cinquième alinéa de cet article prévoit que "passé le délai de quarante jours", le Ministre de la Justice ne peut plus exercer la tutelle de suspension prévue à l'alinéa 2 du présent article.

.../...

Cette règle est inutile. Car l'alinéa 2 précise déjà que l'arrêté de suspension doit nécessairement intervenir dans les quarante jours.

Il convient d'observer que l'article 44 en projet n'indique rien quant au moment où la suspension qui aurait été prononcée est levée. Ce moment devrait normalement être la date à partir de laquelle le Ministre de la Justice ne peut plus annuler la décision dont il a suspendu l'exécution. L'article 44 doit être complété sur ce point.

Compte tenu de l'incidence des décisions des établissements sur le budget des provinces, il semble utile de prévoir que les autorités provinciales doivent être informées des décisions de suspension ou d'annulation que le Ministre de la Justice aurait prises.

Article 46

La matière des cultes étant une matière fédérale, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelles seraient les mesures prescrites par des décrets des Communautés, des Régions ou des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale et qui devraient être exécutées par les établissements provinciaux.

Article 47

Cette disposition distingue les biens immeubles de l'établissement qui relèvent du domaine public, des biens qui relèvent du domaine privé.

.../...

Le projet n'apporte cependant aucune précision sur l'application de ces notions aux biens des communautés philosophiques non confessionnelles. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation faite sous l'article 30.

Article 48

L'alinéa 1er soumet à l'autorisation du Roi les opérations civiles de l'établissement "effectuées".

En réalité, ces opérations ne pourront avoir lieu tant que l'autorisation royale n'aura pas été donnée.

En conséquence, dans le texte français, le terme "effectuées" est inadéquat et doit être omis.

Article 49

En vertu de cette disposition, l'établissement fédéral est

"... chargé de la gestion des intérêts matériels et financiers du secrétariat fédéral et de la coordination de la gestion administrative de tous les établissements.".

Le commentaire de cette disposition précise que :

"... le secrétariat fédéral d'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle est chargé de déterminer comment s'effectue et quel est le contenu de l'assistance morale.".

.../...

Ni le dispositif, ni son commentaire ne permettent de déterminer avec précision les missions de l'établissement fédéral notamment par rapport au Conseil central laïque.

Le dispositif est également silencieux quant à la nature juridique du secrétariat fédéral et quant à ses missions. Le commentaire semble indiquer qu'il lui reviendra de fixer le contenu de l'assistance morale ainsi que les directives de son exercice.

Or, il s'agit là, par définition, de missions qui incombent au Conseil central laïque et pour lesquelles l'Etat n'a pas à intervenir au nom du principe constitutionnel de la liberté d'opinion.

En conséquence, cette disposition doit être fondamentalement revue.

Article 50

Le premier alinéa prévoit que le conseil d'administration de l'établissement fédéral sera notamment composé de onze membres élus par les conseils d'administration des établissements provinciaux et ce, parmi les membres de ces conseils d'administration.

La disposition semble ainsi viser les membres de droit de ces conseils d'administration. De l'avis des délégués du ministre, seuls les membres élus des conseils d'administration peuvent être candidats à de telles élections.

.../...

Par ailleurs, la disposition en projet renvoie à l'article 22 du projet pour ce qui concerne ces élections. Or, cette disposition n'apporte aucune précision sur celles-ci; il y est, en effet, question des attributions des conseils d'administration des établissements provinciaux.

Comme en ont convenu les délégués du ministre, il convient, dès lors, de faire référence à l'article 12 du projet qui détermine les modalités des élections pour le président, le vice-président, le trésorier et le secrétaire du conseil d'administration.

En vertu du deuxième alinéa, les membres du conseil d'administration de l'établissement fédéral

"... perdent de droit leur fonction de conseiller dès qu'ils ne sont plus membres de l'assemblée générale du Conseil central laïque.".

Cette disposition ne semble concerner que les six membres élus par le Conseil central laïque. Toutefois, qu'en sera-t-il des membres élus par les conseils d'administration des établissements provinciaux lorsque ceux-ci cessent de siéger au sein de ces conseils d'administration ?

Les délégués du ministre suggèrent de compléter le projet sur ce point.

Article 51

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la présence du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-

.../...

Capitale au sein du Collège des gouverneurs de province compte tenu de l'article 131bis de la loi provinciale du 30 avril 1836.

Lors des réformes de 1993, l'on a, en effet, supprimé au sein de ce collège la présence du vice-gouverneur de la Province de Brabant.

Mieux vaut que ce soit un représentant de la Région de Bruxelles-Capitale qui siège comme membre de droit au sein du Conseil d'administration de l'établissement.

Article 52

Cette disposition ne fait pas référence à l'article 22 du projet qui concerne les attributions des conseils d'administration des établissements provinciaux. Par contre, l'article 22 est visé à l'article 54 du projet qui est relatif au bureau fédéral.

Le projet doit donc clairement faire apparaître les attributions du conseil d'administration de l'établissement fédéral, compte tenu de la mission particulière qui lui incombe.

Article 53

Cette disposition fixe la composition du bureau de l'établissement fédéral.

.../...

Le deuxième tiret prévoit que siégeront au bureau deux des six conseillers élus par le Conseil central laïque.

Qu'en sera-t-il si ces conseillers siègent déjà au bureau en qualité de président, de vice-président, de trésorier ou de secrétaire ?

Il y a lieu d'aménager le texte afin que les établissements provinciaux soient utilement représentés au sein du bureau fédéral.

Article 54

Il est renvoyé à l'observation faite sous l'article 52 du projet.

Article 55

En ce qui concerne le 4°, il est fait référence à l'observation formulée sous l'article 30, 4°, du projet.

Article 56

Il est fait référence aux observations formulées sous l'article 30 du projet.

Article 57

Cette disposition rend applicable à l'établissement fédéral les articles 31 à 42 du projet qui traitent du budget et des comptes des établissements provinciaux.

Toutefois, certaines dispositions ne sont pas adaptées à la situation particulière de l'établissement fédéral.

Ainsi, devra-t-il transmettre son budget et ses comptes à l'ensemble des gouverneurs de province qui devront à leur tour recueillir les avis de tous les conseils provinciaux ?

Par ailleurs, l'article 43 du projet n'est pas rendu applicable aux comptes de l'établissement fédéral alors que l'article 38 du projet pourra être mis en oeuvre en cas de contestation relative à son budget.

Le texte de l'article 57 doit être fondamentalement revu.

Article 58

Il est fait référence aux observations formulées sous les articles 44 à 47 du projet.

.../...

Article 59

Cette disposition étant, à maints égards, similaire à l'article 48 du projet, il est fait référence à l'observation formulée sous cette disposition.

Titre III

Ce titre est consacré principalement au statut des délégués qui offrent une assistance morale non confessionnelle.

Plusieurs dispositions font référence aux "délégués des organisations reconnues par la loi" alors que le projet ne reconnaît que le Conseil central laïque comme organisation au sens de l'article 181, § 2, de la Constitution.

En conséquence, il convient d'adapter la terminologie et de préciser qu'il s'agit des délégués nommés par le Conseil central laïque et qui ont pour mission d'offrir une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.

Articles 60, 61 et 62

Par analogie et en vertu des principes constitutionnels de la liberté d'association et d'opinion, il n'appartient pas à l'Etat d'intervenir ni dans la nomination ni dans l'installation des délégués qui ont pour mission d'offrir à la population une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle.

.../...

Il résulte de ce principe constitutionnel que l'Etat n'a pas à imposer la nature juridique du lien qui unit le délégué à l'organisation non confessionnelle reconnue.

Pas davantage que les ministres des cultes, les délégués ne pourraient être qualifiés de fonctionnaire public (1).

La circonstance que les traitements et pensions de ces délégués sont, en vertu de l'article 181, § 2, de la Constitution à charge de l'Etat, n'autorise pas ce dernier à s'immiscer dans l'organisation interne du mouvement philosophique non confessionnel.

Il doit ainsi revenir au Conseil central laïque le pouvoir de déterminer la nature juridique de la relation qu'il aura avec ses délégués, dans le cadre de l'assistance morale et, dès lors, de fixer le type de rémunération et de pension dont ils bénéficieront, l'Etat ayant pour seul devoir la prise en charge de celles-ci.

En effet, l'article 181 de la Constitution ne peut être interprété comme faisant de l'Etat, l'employeur des ministres des cultes reconnus et des délégués du Conseil central laïque.

En conséquence, l'article 61 bride l'organisation reconnue par la loi en projet et s'ingère indûment dans cette liberté que la loi a voulue analogue à celle réservée aux cultes.

(1) R.P.D.B., v° Cultes, t. III, p. 433.

L'article 62 du projet doit être écarté pour les raisons qui viennent d'être exposées car il n'appartient pas à l'Etat d'intervenir dans l'organisation interne du Conseil central laïque.

L'Etat doit donc limiter son intervention à la fixation des seuils de rémunération en tenant compte des responsabilités respectives assumées par les délégués, celles-ci ayant été, au préalable, définies par le Conseil central laïque.

Article 63

L'article 63 doit être omis.

Article 64

Il est renvoyé à l'observation commune aux articles 60, 61 et 62 du projet.

Il n'appartient pas à l'Etat d'assimiler les délégués du Conseil central laïque à des fonctionnaires publics même si cette assimilation ne concerne que le traitement.

L'Etat doit se limiter, comme il l'a fait dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, à fixer des seuils de rémunération en fonction des responsabilités assumées par les différents représentants

.../...

des cultes reconnus, les titres portés par ceux-ci ayant au préalable été déterminés par l'autorité cultuelle concernée.

Dans le cas d'espèce, il convient que les titres mentionnés à l'article 64 du projet soient ceux adoptés par le Conseil central laïque.

D'une manière générale, le Conseil d'Etat est d'avis que la prise en charge des traitements des délégués du Conseil central laïque doit également être réglée dans la loi du 2 août 1974, précitée, moyennant une adaptation de son intitulé et de son dispositif, sans qu'il n'y ait toutefois plus aucune référence à des échelles barémiques de la fonction publique.

Article 65

La portée de cette disposition n'est pas claire.

Doit-on, en effet, considérer que ces secrétariats seront composés d'un personnel qui n'aura pas la qualité de "délégué" au sens de l'article 181, § 2, de la Constitution ou, au contraire, s'agit-il des délégués eux-mêmes qui forment ces secrétariats ?

Dans l'un comme dans l'autre cas, il n'appartient pas à l'Etat de fixer le cadre du secrétariat des communautés philosophiques non confessionnelles locales reconnues, parce que cette question relève de l'organisation interne du mouvement philosophique non confessionnel.

.../...

Quant au cadre des secrétariats des établissements provinciaux, il ne peut être comparé à des délégués qui offrent l'assistance morale, ceux-ci exerçant leurs missions auprès des communautés philosophiques non confessionnelles provinciales et locales.

Enfin, le projet est silencieux quant au rôle du secrétariat fédéral, comme il a déjà été souligné sous l'article 49 du projet.

Des explications fournies par les délégués du ministre, il ressort que l'expression "le cadre du secrétariat" désigne en réalité le cadre des délégués qui auront en charge l'assistance morale.

Il n'appartient pas à la loi de fixer d'avance un cadre à l'intérieur duquel le Roi aurait à reconnaître, sur la proposition du Conseil central laïque et en fonction des besoins, le nombre de délégués.

Le nombre de délégués doit être déterminé par le Conseil central laïque en fonction des besoins de la population qui réclame une assistance morale non confessionnelle.

Cette disposition doit, en conséquence, être fondamentalement revue.

Article 68

Cette disposition est étroitement liée à l'article 64 du projet en tant qu'elle a pour objectif d'accorder

.../...

aux membres du personnel dont les traitements étaient pris en charge par les subsides annuels accordés au Conseil central laïque en vertu de la loi du 23 janvier 1981, une ancienneté pécuniaire tenant compte des années prestées à charge des subsides précités.

Cette disposition présuppose donc que les délégués seront soumis au statut des agents contractuels de l'Etat et doit, en conséquence, être omise pour les raisons exposées sous les articles 60, 61, 62 et 64 du projet.

Article 69

Cette disposition s'expose aux mêmes critiques que celles formulées sous l'article 30, 3°, du projet.

Eu égard à l'article 16 de la constitution, cette disposition doit être fondamentalement revue.

Articles 70 et 71

Ces deux dispositions sont contradictoires.

L'article 70 du projet prévoit que la loi du 23 janvier 1981, précitée, cessera d'être en vigueur au moment de la mise en oeuvre de la loi en projet et de ses arrêtés d'exécution.

L'article 71 du projet dispose quant à lui que le Roi déterminera la date à laquelle la loi précitée cessera d'être en vigueur.

.../...

Dans un souci de sécurité juridique, il est préférable de prévoir l'abrogation de la loi du 23 janvier 1981, précitée, et d'habiliter le Roi à déterminer la date d'entrée en vigueur de cette disposition abrogatoire.

Observation finale

Le texte néerlandais du projet devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise, in fine, du présent avis.

Onderzoek van het ontwerp

Algemene opmerkingen

I. Erkenning van de organisatie die niet-confessionele morele diensten verleent

Artikel 181, § 2, van de Grondwet bepaalt :

"De wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken.".

De bewoordingen zelf van deze grondwetsbepaling wijzen erop dat elke organisatie waarvan de afgevaardigden niet-confessionele morele diensten verlenen om erkenning door de Staat kan verzoeken.

Dit wordt bovendien bevestigd in de parlementaire voorbereiding van de Grondwet, waarin de woorden "niet-confessionele gemeenschap" worden geanalyseerd.

Daarin wordt immers het volgende gezegd :

"De term «niet-confessioneel» dient bekeken in een ruime maatschappelijke context. Het begrip verwijst naar een levensbeschouwelijke gemeenschap - in de brede zin van het woord - die tot geen enkele van de bestaande erediensten behoort, omdat ze elke godsrelatie verwerpt.

Het betreft zeer duidelijk een groep van mensen die zich niet herkennen in een bepaalde eredienst, en

.../...

die wat men gewoonlijk de vrijzinnige gemeenschap noemt, vormen.

Deze vrijzinnige gemeenschap verwijst naar een positieve levensbeschouwing, temeer daar de godsdienstige en de niet-confessionele overtuigingen een gemeenschappelijk kenmerk vertonen. Zij hebben met name beide een opvatting over de wereld, verbonden aan ethische en morele regels. De vrijzinnigen hebben zich daarbij op een positieve manier bevestigd door een levensbeschouwing te huldigen waarin de normen en de waarden worden gedefinieerd in functie van de menselijke relaties en van de menselijke behoeften. Aan deze levensbeschouwing zijn morele praktijken verbonden, meer in het bijzonder ten aanzien van het leven en de dood. Er is geen godheid aanwezig.

De niet-confessionele gemeenschap is een levensbeschouwelijke gemeenschap wier bestaan vaststaat, die een grote diversiteit en continue beweging vertoont." (1).

Vooraf de laatste woorden bevestigen dat de grondwetgevende macht met de tekst van artikel 181, § 2, de wil te kennen heeft gegeven dat de wetgevende macht verscheidene organisaties kan erkennen die niet-confessionele morele diensten verlenen.

Zoals artikel 2 van de ontworpen wet is gesteld, beperkt het de toepassing van de bevoegdheid die de Grondwet aan de wetgever heeft verleend; de woorden "De vereniging" wijzen er immers op dat de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke Gemeenschappen van België beschouwd moet worden als de enige organisatie die representatief is voor de niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging.

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1992-1993, nr. 100-3/2°, blz. 3.

Desgevraagd hebben de gemachtigden van de minister geantwoord dat de ontworpen wet uitsluitend betrekking heeft op de "Centraal vrijzinnige Raad", die heden in België de enige georganiseerde niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging is.

Uit de verstrekte uitleg blijkt dat elke andere niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging die wenst te worden erkend, vooraf onderhandelingen moet aanvatten met de "Centraal vrijzinnige Raad". Volgens de gemachtigden van de minister bestaan er bij de erkende erediensten eveneens verschillende gezindten (1). Het bestuur van de erediensten wenst evenwel een enkele vertegenwoordiger voor elke erkende eredienst. Zulks behoort ook zo te zijn voor de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap in België.

Dit standpunt kan niet worden aanvaard. Door gebruik te maken van het meervoud "van de door de wet erkende organisaties" verbiedt artikel 181, § 2, aan de bij het ontwerp erkende organisatie het voorrecht te verlenen om in het vervolg de organisatie te worden waarvan de erkenning van alle andere afhankelijk wordt gesteld. Door aldus op te treden zou de wetgevende macht haar grondwettelijk prerogatief opgeven om zoveel organisaties te erkennen als zij nuttig acht.

(1) Zie in die zin het arrest van de Raad van State, nr. 45.652, van 12 januari 1994, T. Ibrahim tegen de Belgische Staat. De feiten die aan de oorsprong liggen van dat geschil getuigen van het bestaan van verschillende stromingen binnen eenzelfde eredienst, in dit geval de orthodoxe eredienst.

Uit de gehele ontworpen tekst moet duidelijk blijken dat hij alleen tot doel heeft een organisatie te erkennen en dat de heden geschonken erkenning niet vooruitloopt noch een beperking stelt op eventuele toekomstige erkenning van andere organisaties die op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing morele diensten verlenen. Om elk misverstand te voorkomen, is het noodzakelijk dat dit uitdrukkelijk wordt vermeld in de memorie van toelichting.

Die voorzorg is des te onontbeerlijker daar de bij het ontwerp aan de "Centraal vrijzinnige Raad" verleende prerogatieven ertoe strekken hem nu reeds toe te rusten met een feitelijk monopolie en daar het dus voor een concurrerende organisatie zeer moeilijk zal zijn om op haar beurt te worden erkend. Het is onder meer, doch niet uitsluitend om die reden dat de rest van het ontwerp eveneens moet worden herzien.

II. Huidige en toekomstige organisatie van de niet-confessionele beweging in België

1. Talrijke bepalingen van het ontwerp alsmede de gebruikte terminologie zijn zeer onduidelijk en dikwijls dubbelzinnig.

Zo wijst het woord "organisatie" duidelijk op een vereniging zonder winstoogmerk, aangezien artikel 2 bepaalt dat de vereniging wordt erkend als de organisatie ... Maar men kan evengoed denken dat hetzelfde woord "organisatie" ook soms duidt op een "gemeenschap", aangezien het opschrift van titel III spreekt van de afgevaardigden van de

.../...

levensbeschouwelijke gemeenschappen, terwijl de artikelen 60, 61, 62 en 63 hunnerzijds, het hebben over de afgevaardigden van de organisaties en artikel 64 zijnerzijds weer gebruik maakt van de terminologie van het opschrift van deze titel III, waar het handelt over de wedden van de afgevaardigden van de "gemeenschappen".

Wat meer bepaald die "gemeenschappen" betreft, kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de echtheid ervan, zowel de facto als de jure. De vage betekenis van dit woord heeft tot gevolg dat de strekking van artikel 2, tweede lid, zeer onzeker is wanneer het artikel bepaalt : "De Centraal vrijzinnige Raad 'vertegenwoordigt' de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen ...". Indien die gemeenschappen gewoon groepen individuen zijn die geacht worden dezelfde ideeën te delen, valt moeilijk in te zien hoe een wet individuen kan verplichten vertegenwoordigd te worden door een VZW waarvan ze geen lid zijn. Indien die "gemeenschappen" thans rechtspersonen zijn (wellicht VZW's), komt het beweren dat een andere VZW ze voortaan vertegenwoordigt erop neer hen te beroven van het essentiële kenmerk dat ze reeds hebben, te weten de vrijheid om zelf op te treden en alleen gebonden te zijn door rechtshandelingen die ze zelf hebben gesteld.

Het is trouwens ook daardoor dat de betekenis van de woorden "die ervan afhangen", gebruikt in hetzelfde artikel 2, tweede lid, zeer onduidelijk wordt. Indien het thans als VZW opgerichte gemeenschappen betreft, kan die afhankelijkheid slechts het gevolg zijn van een handeling waarbij ze hebben aanvaard te worden vertegenwoordigd en hun

.../...

vertegenwoordiger hebben aangewezen met eventueel bepaling van de grenzen van diens bevoegdheid. De ontworpen wet alludeert evenwel geenszins op een handeling van die aard.

De onduidelijkheid waardoor artikel 2, tweede lid, gekenmerkt wordt, is tevens waar te nemen in artikel 4. Door het te hebben over de instelling, over "zijn" (provinciale) gemeenschap en "zijn" erkende lokale gemeenschappen, wekt de tekst de indruk dat de gemeenschappen in kwestie in zekere zin behoren tot de instelling. Wellicht dient, zoals de gemachtigden van de minister er trouwens toe aanzetten, ervan uit te worden gegaan dat het ontwerp de verhouding van de instelling tot haar gemeenschap of gemeenschappen opvat naar het voorbeeld van de verhouding die bestaat tussen een kerkfabriek, een rechtspersoon, en een parochie, een groep van gelovigen die verenigd zijn onder het feitelijke gezag van een pastoor. Die opvatting levert weinig moeilijkheden op als de gemeenschappen in kwestie geen rechtspersoonlijkheid hebben. Indien daarentegen die gemeenschappen VZW's zijn, wordt de band die moet bestaan tussen hen en de instelling problematisch. Welke graad van autonomie zouden die verenigingen nog hebben aangezien de ontworpen wet hun een vertegenwoordiger wil opleggen belast met het beheer van hun materiële belangen ?

Indien aan die gemeenschappen, die alle "afhangen" van de Centraal vrijzinnige Raad, welke luidens artikel 2, tweede lid, ze "vertegenwoordigt in het beheer van hun materiële en financiële belangen", luidens artikel 4 ook een instelling wordt verbonden belast met het behartigen van hun materiële en financiële belangen, rijst de vraag wat er

.../...

gebeurt als die vertegenwoordigers of overheden handelingen stellen die onderling onverenigbaar zijn of onverenigbaar met die welke regelmatig zouden zijn gesteld door organen van de gemeenschappen die als VZW opgericht zijn, maar niettemin, luidens het ontwerp, noodzakelijkerwijze vertegenwoordigd worden door de "Centraal vrijzinnige Raad" of de instelling.

Om uitleg gevraagd over die terminologie en over de rol die de bij de ontworpen wet erkende organisatie en de instellingen die ze opricht op zich moeten nemen bij het organiseren van een niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging, hebben de gemachtigde van de minister de volgende inlichtingen verstrekt :

a) de "Centraal vrijzinnig Raad" is de enige organisatie die door de wetgever erkend wordt in de zin van artikel 181, § 2, van de Grondwet. Zijn rol bestaat erin de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen die onder die organisatie ressorteren te vertegenwoordigen bij de Staat en te zorgen voor het veilig stellen van de beginselen die de organisatie bij het verlenen van morele diensten verdedigt.

b) De provinciale en lokale gemeenschappen zijn geen organisaties in de zin van artikel 181 van de Grondwet : ze zijn in zekere zin gedecentraliseerde lichamen van de "Centraal vrijzinnige Raad", die tot taak hebben de bevolking morele diensten te verlenen.

.../...

c) De "afhankelijkheid", waarvan sprake is in het tweede lid van artikel 2 wordt aan het oordeel van de "Centraal vrijzinnige Raad" overgelaten, die als enige provinciale en lokale gemeenschappen ter erkenning door de Koning kan voordragen.

d) De provinciale instellingen zorgen, naar het voorbeeld van de kerkfabrieken, voor het behartigen van de materiële en financiële belangen van de provinciale en lokale gemeenschappen van de provincie.

e) De federale instelling, waarvan sprake is in hoofdstuk IV, artikelen 49 en volgende, heeft tot taak het administratieve beheer van alle provinciale instellingen te coördineren.

Die uitleg maakt duidelijk hoe ver de tekst van het ontwerp staat van de inspiratie die kan worden opgemaakt uit de erbij verstrekte uitleg. Om die reden is het onontbeerlijk om ter wille van de cohesie, de gehele terminologie van de ontworpen wet te herzien en meer in het bijzonder de algemene teneur zelf ervan, door de zaken zoals zij juridisch en feitelijk staan en worden geschikt en geordend, beter en met meer zin voor onderscheid te analyseren.

2. Deze onontbeerlijke herziening van het ontwerp moet geschieden zonder ooit uit het oog te verliezen dat wat "niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap" wordt genoemd, thans reeds min of meer georganiseerd is, daar sedert de wet van 23 januari 1981 verscheidene van elkaar

.../...

onafhankelijke verenigingen zonder winstoogmerk op lokaal, gewestelijk of federaal niveau zijn opgericht. Het is dus zaak de vrijheid van al die verenigingen niet te veronachtzamen, maar er integendeel zoveel mogelijk rekening mee te houden. Die vrijheid is vastgelegd in artikel 27 van de Grondwet; ze behoort niet alleen in acht te worden genomen, maar ook mogen individuen of verenigingen niet verplicht worden zich te verenigen, waarbij degenen die ermee hebben ingestemd en degenen die deze of gene vorm van verbond of afhankelijkheid hebben geweigerd, een verschillend lot wordt beschoren;

Die herziening moet ook zorgvuldig in aanmerking nemen dat de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap, waarvan het bestaan trouwens niet is vastgelegd in de tekst van de Grondwet, niet overeenstemt met een godsdienstige gemeenschap, daar hetgeen de leden van een levensbeschouwelijke gemeenschap bindt die als enig gemeenschappelijk kenmerk het niet erkennen van enige godheid hebben, totaal verschillend is van hetgeen degenen bindt die eenzelfde godsdienst uitoefenen. Het ontbreken van enige vorm van hiërarchie, kenmerkend voor "niet-confessionele morele dienstverlening", maakt het onderwerp van de ontworpen wet volkomen verschillend van de aangelegenheid waarop thans de wetgeving op de erediensten van toepassing is.

Dit onderscheid wordt duidelijk voor wie het huidige netwerk van verenigingen bekijkt waarin uiting wordt gegeven aan het ideaal van de vrijzinnigheid. De statuten

.../...

van het "Centre d'action laïque" bevestigen de huidige autonomie van dat netwerk van verenigingen (1).

-
- (1) Uit de inlichtingen die beschikbaar zijn op de internet site gewijd aan de vrijzinnige beweging (<http://www.ulb.ac.be/CAL>.) blijkt dat het "Centre d'action laïque" onder meer tot taak heeft de acties te coördineren van de verschillende verenigingen en van de gewestelijke afdelingen van het CAL, op de verschillende gebieden van de ethiek, de opvoeding, de cultuur en de voortdurende scholing, de morele dienstverlening, de diensten aan de bevolking en de communicatie. Naar het idee van de stichters van het "Centre d'action laïque" ging het er niet om een vereniging op te richten, waarvan de activiteiten bovenop die van reeds bestaande verenigingen zouden komen en die elkaar zouden overlappen, maar de werkzaamheden van die verenigingen te coördineren en aan te moedigen.

Tevens wordt erop gewezen dat het CAL bestaat uit 24 verenigingen en 7 gewestelijke afdelingen waarvan het ambtsgebied overeenstemt met de provincies (behalve Brussel en Henegouwen dat twee gewestelijke afdelingen heeft, die van Charleroi en de gewestelijke afdeling "Picardie laïque").

De opties inzake algemeen beleid ten slotte worden op democratische wijze genomen door de representatieve instanties van de beweging (algemene vergaderingen van de gewestelijke afdelingen van het CAL en algemene vergadering van het federale CAL) in het licht van de werkzaamheden van de verschillende commissies, de overeenkomsten (waaraan alle animatoren en sympathisanten van de beweging kunnen deelnemen) en de raden van bestuur die gekozen worden door de vergaderingen.

.../...

Uit de statuten van het "Centre d'action laïque" blijkt duidelijk (1) dat een van zijn taken erin bestaat te pogen het volgende te bereiken :

"... de coordonner les efforts des associations laïques existantes ou à créer, en les informant sur toutes questions intéressant la laïcité, en les représentant et en défendant leurs droits, à leur demande, ainsi que ceux de la laïcité, auprès de toutes institutions publiques ou privées, et d'une manière générale, en favorisant l'activité de ces associations, en défendant et en propageant les idéaux de la laïcité, notamment par la création d'associations laïques appropriées là où le besoin s'en fait sentir."

De ontworpen bepalingen, inzonderheid artikel 3, maken een eind aan de huidige vrijheid. In de memorie van toelichting en in de artikelsgewijze bespreking van artikel 3 wordt vermeld dat de Koning het juiste aantal lokale gemeenschappen zal vaststellen op grond van de voorstellen (van de "Centraal vrijzinnige Raad" en van de behoefte, terwijl er reeds aan wordt toegevoegd dat de regering voornemens is er vierenvestig te erkennen.

Er wordt gezwegen over de criteria die in aanmerking zullen worden genomen om over die erkenning te beslissen. De analogie met de organisatie van de erediensten waarop het ontwerp al te vaak stoelt, maakt het niet mogelijk de criteria te raden, daar het aantal parochies van de katholieke eredienst op grond van het aantal inwoners

(1) Statuten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 juli 1969; zie ook de gids van het "Centre d'action laïque", uitgave 1997, blz. 12 tot 15.

wordt vastgesteld, terwijl de erkenning van de gemeenschappen of kerken van de andere erediensten afhankelijk is van het aantal gelovigen van elk ervan.

De grondwettelijke beginselen inzake vrijheid van mening en van vereniging alsmede de inachtneming van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie ingeschreven in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat het ontwerp duidelijk de objectieve criteria vaststelt die in aanmerking zullen worden genomen voor de erkenning van niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.

Door alleen maar te bepalen dat de "Centraal vrijzinnige Raad" bevoegd is om voordrachten te doen met het oog op de erkenning, door de Koning, van provinciale of lokale gemeenschappen waarvan het ontwerp het aantal vaststelt, legt het ontwerp de vrijheid van beoordeling en organisatie aan banden van de VZW die de "Centraal vrijzinnige Raad" is en loopt het zodoende vooruit op de behoeften aan morele dienstverlening waarin het beoogt te voorzien.

Ten slotte dient de steller van het ontwerp te worden gewezen op het doel van de VZW "Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke Gemeenschappen van België", dat erin bestaat de twee representatieve organen van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen, namelijk de Unie Vrijzinnige Verenigingen voor Nederlandstaligen en het "Centre d'action laïque" voor Franstaligen te verenigen. De huidige organisatie van de niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging is bijgevolg op communautaire leest geschoeid, iets waaraan, inzonderheid wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, niet kan worden voorbijgegaan.

III. Inconsistenties tussen de commentaar op de bepalingen en het dispositief.

De Raad van State stelt vast dat de memorie van toelichting, de artikelsgewijze bespreking en het dispositief niet steeds met elkaar overeenstemmen.

In de memorie van toelichting wordt bijvoorbeeld het volgende vermeld :

"Op provinciaal niveau (bestaat) de provinciale structuur uit een provinciaal secretariaat ... en uit een openbare provinciale instelling ...".

Het dispositief voorziet evenwel niet meer in de oprichting van een provinciaal secretariaat ...

Bijgevolg dient een bepaalde cohesie te worden hersteld en dient te worden voorkomen dat de commentaar op de bepalingen niet meer is dan een parafrase van het dispositief.

Opschrift

Het opschrift dient te worden herzien om rekening te houden met algemene opmerking nr. I.

.../...

Bepalend gedeelte

Artikelen 2 en 3

Er wordt verwezen naar de algemene opmerkingen I en II.

Ongerekend de algemene opmerkingen I en II wenst de Raad van State de aandacht van de steller van het ontwerp te vestigen op het volgende probleem.

In tegenstelling tot een eredienst is de "Centraal vrijzinnige Raad" een vereniging zonder winstoogmerk, die onderworpen is aan de wet van 27 juni 1921 waarbij aan de verenigingen zonder winstgevend doel en aan de instellingen van openbaar nut rechtspersoonlijkheid wordt verleend.

Die vereniging kan echter niet worden beschouwd als een gewone vereniging zonder winstoogmerk zoals vele andere, in zoverre ze een erkende vrijzinnige organisatie is in de zin van artikel 181, § 2, van de Grondwet.

Ze heeft immers tot taak de niet-confessionele levensbeschouwelijke belangen van de vrijzinnige beweging in België te beschermen, om welke reden het ondenkbaar zou zijn, anders zouden de artikelen 19 en 181, § 2, van de Grondwet overtreden worden, dat de wetgever op grond van de voormelde wet van 27 juni 1921 de autonomie zou tenietdoen die zij noodzakelijkerwijs moet genieten om te kunnen zorgen voor niet-confessionele morele dienstverlening.

.../...

Om te voorkomen dat die autonomie op de helling wordt gezet door eventuele beperkende maatregelen in het kader van de voormelde wet, zou het bijgevolg zinvol zijn in artikel 2 van het ontwerp de woorden "vereniging zonder winstoogmerk" te schrappen, waarbij het aldus aan de "Centraal vrijzinnige Raad" wordt overgelaten te oordelen of die rechtsvorm in het vervolg nog genoegzaam zal beantwoorden aan de noodzaak om zijn onafhankelijkheid te behouden.

Artikel 4

1. Die bepaling voorziet in de oprichting in elke provincie, alsmede in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, van

"... een instelling van publiekrechtelijke aard voor niet-confessionele morele dienstverlening, genaamd "instelling", belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van zijn erkende gemeenschap en van zijn erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke lokale gemeenschappen."

Doordat het gaat om een instelling van openbaar nut, moet die instelling in principe rechtspersoonlijkheid bezitten (1). Dit blijkt evenwel niet duidelijk uit de ontworpen bepalingen. Het is beter dat uitdrukkelijk te bepalen.

(1) M.-A. Flamme, "Droit administratif", Brussel, Bruylant, 1989, boekdeel I, blz. 291 tot 313.

2. Die instelling moet de financiële en materiële belangen van de lokale gemeenschappen behartigen. De vraag rijst evenwel wat er gebeurt indien een lokale gemeenschap verschillende gemeentelijke "steunpunten" groepeerst, die niet noodzakelijkerwijs behoren tot dezelfde provincie. Gezien het stilzwijgen van het ontwerp ten aanzien van de notie "lokale niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap", dient er van uit te worden gegaan dat het zulke groeperingen toestaat.

Volgens de gemachtigden van de minister kan die mogelijkheid overwogen worden.

Het is de Raad van State evenwel niet duidelijk volgens welk mechanisme de financiële en materiële belangen van die plaatselijke gemeenschap ten laste zullen worden genomen. Zal het gaan om een tussen de twee betrokken provinciale instellingen verdeelde tegemoetkoming ? En, in voorkomend geval, volgens welke criteria zal die verdeling geschieden ?

Artikel 5

Die bepaling handelt over de samenstelling van de raad van bestuur van de provinciale instelling. Bepaalde leden worden verkozen, anderen zijn lid van rechtswege.

.../...

De verkiezingsregeling berust op de samenstelling van een provinciale algemene vergadering van personen die minstens achttien jaar oud zijn, wier woonplaats ligt binnen het ambtsgebied van de provincie en die instemmen met het principe van vrij onderzoek (artikel 8, tweede lid, van het ontwerp).

Degene die wil deelnemen aan zulke verkiezingen behoort dus blijk geven van zijn instemming met het principe van het vrije onderzoek.

Behalve het feit dat het ontwerp niet het principe zelf definieert, noch de manier waarop de kiezer blijk moet geven van zijn instemming met dat principe, wordt in dat ontwerp het grondwettelijke principe van de bescherming van het privé- en gezinsleven zwaar geschonden.

Precies vanuit de zorg om dat principe in acht te nemen, is voor de erkende erediensten nooit geëist dat een naamlijst met het aantal gelovigen wordt opgemaakt (1) .

Het vereisen van zo'n kiezerslijst, waarin het voormelde artikel 8, tweede lid, voorziet, is een discriminatie en dient bijgevolg te vervallen.

Het zou waarschijnlijk gepaster zijn de raad van bestuur van de provinciale instelling samen te stellen uit vertegenwoordigers verkozen door de lokale niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen die erkend zijn en hun activiteit uitoefenen op het grondgebied van de betrokken provincie.

(1) M. Coppens, op. cit., blz. 44.

Artikel 6

In verband met voorwaarde d) om verkozen te kunnen worden, wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 5.

De verkiesbaarheidsvoorwaarde onder e) behoort te verduidelijken hoe die kennis zal blijken, uit een opleiding of uit ervaring.

Artikel 7

In de punten b) en c) wordt de notie "afgevaardigde" gebruikt.

Die notie moet beter gepreciseerd worden. Volgens de gemachtigden van de minister gaat het om de afgevaardigden die zorgen voor niet-confessionele morele dienstverlening.

De verduidelijking in b) is overigens doelloos, aangezien de door de "Centraal vrijzinnige Raad" aangestelde afgevaardigde niet verkozen wordt.

Artikel 8

In het licht van het grondwettelijk bezwaar ten aanzien van het opmaken van kiezerslijsten, zou het tweede lid van die bepaling beter geredigeerd worden als volgt :

.../...

"De algemene vergadering is samengesteld uit vertegenwoordigers verkozen door de lokale niet-confessionele verenigingen.".

Artikel 9

Er dient op te worden gewezen dat het mandaat van verkozen lid van de raad van bestuur vier jaar bedraagt.

Artikel 10

Die bepaling voorziet in de mogelijkheid om bij de "Centraal vrijzinnige Raad" beroep in te stellen wanneer de raad van bestuur van een provinciale instelling besluit tot ambtshalve ontslag van een raadslid dat niet meer aan een van de verkiesbaarheidsvoorwaarden voldoet of de in artikel 7 bepaalde onverenigbaarheden niet meer in acht neemt.

In het vierde lid van artikel 10 wordt gepreciseerd dat het besluit van de "Centraal vrijzinnige Raad" tot ambtshalve ontslag in laatste instantie uitgesproken wordt. Die laatste woorden sluiten geen rechterlijke controle uit en mogen die niet uitsluiten.

Artikel 12

In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat degenen die van rechtswege lid zijn, namelijk de afgevaardigde aangesteld door de "Centraal vrijzinnige Raad" alsmede de gouverneur, gewoon een adviserende stem hebben.

.../...

Hieruit volgt dat degenen die van rechtswege lid zijn niet deelnemen aan de in artikel 12 van het ontwerp bedoelde stemming.

Aangezien die leden niet stemgerechtigd zijn, moeten ze niet meegerekend worden om het vereiste quorum te bereiken. In de ontworpen tekst moet dit uitdrukkelijk vermeld worden.

In het tweede lid behoren de woorden "per stemming" vervangen te worden door de woorden "met vermelding van de stemmingen waaraan hij mag deelnemen". De gemachtigden van de minister zijn het daarmee eens.

In de Franse tekst van het derde lid moet de zin "Au ballottage, l'élection a lieu à la pluralité des voix" vervangen worden door de zin "En cas de ballottage, le candidat ayant obtenu le plus de voix, est élu".

Artikel 13

In het tweede lid wordt aangegeven dat de raad van bestuur in principe schriftelijk moet worden bijeengeroepen, "behalve bij hoogdringendheid".

Volgens de gemachtigden van de minister mag in dringende gevallen de raad van bestuur op onverschillig welke manier samengeroepen worden, maar moet daarbij telkens de agenda van de vergadering vermeld worden.

.../...

Het komt aan de voorzitter van de raad van bestuur of aan het bureau toe te oordelen over het dringende karakter.

Die verduidelijkingen zouden ermee winnen als zij werden opgenomen in de artikelsgewijze bespreking.

Artikel 16

In verband met het eerste lid wordt verwezen naar de opmerking bij artikel 12 van het ontwerp.

In de Franse tekst van het ontwerp is het woord "délibérer" dubbelzinnig. Het kan betekenen "décider" of "siéger". In casu is het verkieslijk het woord "délibérer" te vervangen door het woord "décider".

In de Nederlandse tekst van het tweede lid moeten de woorden "beraadslagen en" vervallen.

Onder voorbehoud van de opmerking over artikel 12 is het verkieslijk het eerste lid te redigeren als volgt :

"De raad van bestuur kan slechts geldig besluiten indien meer dan de helft van zijn leden aanwezig is.".

Verder wordt in de ontworpen bepaling niet gepreciseerd of de vergaderingen van de raad van bestuur al dan niet openbaar zijn. Op dat punt behoort ze aangevuld te worden.

.../...

Artikel 18

Om te vermijden dat de besluitvorming geblokkeerd geraakt, zou kunnen worden bepaald dat in geval van staking van stemmen de stem van de voorzitter bepalend is.

Artikel 20

In onderdeel 1° van de Franse tekst wordt aangegeven dat het belang zowel persoonlijk als financieel moet zijn.

Iedere vorm van persoonlijk belang dient evenwel in aanmerking te worden genomen. De volgende redactie wordt dan ook voorgesteld : "... enig persoonlijk belang, moreel of financieel, hebben".

Artikel 22

Eerste lid

Dat lid bepaalt het volgende :

"De raad is belast met het algemeen beheer van de materiële en financiële belangen van haar gemeenschap en van haar lokale erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen".

.../...

De onduidelijkheid in de artikelen 2 en 4 van het ontwerp, waarop gewezen is in punt II van de algemene opmerkingen, geldt ook voor artikel 22.

De lijst van de bevoegdheden die toegewezen worden aan de raad van de instelling wordt voorafgegaan door de algemene regel dat : "de raad belast is met het algemeen beheer van de materiële en financiële belangen van haar gemeenschap en van haar lokale erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen".

Door het dubbele gebruik van het bezittelijk voornaamwoord "haar" kan moeilijk de samenstelling worden nagegaan van wat dient te worden beschouwd als het vermogen van de instelling. Omvat het alle, door "haar" gemeenschappen gebruikte roerende en onroerende goederen ? Op deze vraag kan zonder probleem bevestigend geantwoord worden indien de genoemde gemeenschappen gewoon feitelijke groeperingen zijn. Indien de instelling daarentegen gemeenschappen "heeft", die niet alleen behoren tot die instelling, maar ook op zichzelf staan, welke verenigingen dus verenigingen met rechtspersoonlijkheid zijn, kan hun vermogen niet tegelijkertijd hun eigen vermogen blijven en dat van de instelling zijn. In dat geval rijst de vraag wat de precieze strekking is van de regel dat de raad van de instelling zich uitspreekt "over alle problemen die verband houden met de goederen van de instelling (aankoop, vervreemding, ruil, dading, verdeling, hypotheekstelling)". Die vraag beantwoorden is nog moeilijker wanneer bepaalde gemeenschappen van de betrokken instelling VZW's zijn, terwijl andere gemeenschappen feitelijke verenigingen gebleven zijn.

.../...

In het eerste lid van artikel 22 moet die vraag expliciet beslecht worden, moet de draagwijdte worden aangegeven van het aan de instelling toegewezen beheer, moet in voorkomend geval bepaald worden hoe het gezag van de instelling zich verdraagt met de vrijheid van handelen van een VZW die beschouwd wordt als een van "haar" bestanddelen, en moet eventueel te dien einde de wet van 27 juni 1921 gewijzigd worden.

In de ontwerptekst moet worden bepaald dat het zaak van de raad van bestuur van de instelling is de subsidies te verdelen onder de verschillende lokale of provinciale gemeenschappen.

2. De gemachtigden van de minister zijn van oordeel dat de raad van bestuur behoort te worden beschouwd als het beraadslagend orgaan van de instelling, terwijl het bureau het uitvoerend orgaan ervan zou zijn.

Die verduidelijking dient te worden opgenomen in de artikelsgewijze bespreking van artikel 2.

Tweede lid

In de artikelsgewijze bespreking van die bepaling wordt aangegeven dat de opsomming van de bevoegdheden van de raad van bestuur niet limitatief is en dat ze opgemaakt is in overleg met de vertegenwoordigers van de "Centraal vrijzinnige Raad".

.../...

De ontworpen wet moet evenwel precies de aan de raad van bestuur opgedragen taken vermelden. Zo wordt naast de eerste twee streepjes geen enkele informatie gegeven over de juridische aard van de arbeidsbetrekkingen tussen de instelling en het onderhoudspersoneel of de boekhouder.

De gemachtigden van de minister zijn van oordeel dat het gaat om een dienstbetrekking op arbeidsovereenkomst.

Er wordt dan ook voorgesteld om van de eerste twee streepjes één streepje te maken en te schrijven :

"De raad is onder meer bevoegd om :

"... te beslissen over de indienstneming bij arbeidsovereenkomst van het onderhoudspersoneel en de boekhouder die verbonden zijn aan de instelling, alsmede over hun ontslag;"

Het derde streepje is eveneens zeer vaag geformuleerd en zou ermee winnen indien het duidelijker geredigeerd werd.

Wat het vierde streepje betreft, behoort te worden gepreciseerd dat het gaat om de voorwaarden voor het gunnen van opdrachten voor de aanneming van werken, leveringen en diensten.

In verband met het veertiende streepje rijst de vraag of degenen die van rechtswege lid zijn van de raad van bestuur van de provinciale instelling eveneens kunnen worden verkozen voor en zitting kunnen hebben in de raad van bestuur van de federale instelling.

.../...

Indien hun aanwezigheid in de raad van bestuur noodzakelijk geacht wordt, is het verkieslijk dat ze er zitting in hebben als lid van rechtswege, zonder er voor verkozen te zijn.

Artikel 23

Volgens deze bepaling heeft "de afgevaardigde of zijn plaatsvervanger" met adviserende stem zitting in het bureau.

Ook hier moet worden aangegeven dat het gaat om de afgevaardigde die is aangewezen door de "Centraal vrijzinnige Raad".

Artikel 24

In deze bepaling staat het volgende te lezen : "Ingeval de secretaris of penningmeester afwezig of verhinderd is, wordt diens functie uitgeoefend door de voorzitter". In artikel 12 van het ontwerp wordt evenwel een andere oplossing voorgesteld : als de secretaris of penningmeester afwezig of verhinderd is, wordt diens functie uitgeoefend door een verkozen raadslid dat door de voorzitter wordt aangewezen. De tweede oplossing is boven de eerste te verkiezen.

.../...

Artikel 25

Ook hier moet het begrip "afgevaardigde" worden verduidelijkt.

Artikel 26

1. Het derde lid luidt aldus :

"Alle besluiten worden bij handopsteking gestemd, behalve ingeval van aanwerving of ontslag van personeel betreft, waar de stemming geheim is.".

Als dit de bedoeling van de stellers van het ontwerp is, moet in het ontwerp worden gepreciseerd dat het om het onderhoudspersoneel en de boekhouder gaat.

Uit de uitleg van de gemachtigden van de minister blijkt dat de principiële beslissing om die personen in dienst te nemen of te ontslaan, een aangelegenheid van de raad van bestuur is, en dat het bureau bevoegd is om die beslissingen ten uitvoer te leggen en onder meer om personeel in dienst te nemen. De memorie van toelichting moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

2. In de Franse tekst is het vierde lid niet duidelijk genoeg. De zin "Au ballottage, la nomination se fait à la pluralité des voix." moet worden vervangen door de zin : "En cas de ballottage, le candidat ayant obtenu le plus de voix est engagé.".

.../...

Artikel 27

1. Uit de artikelsgewijze bespreking van deze bepaling blijkt dat het bureau het uitvoerende orgaan van de raad van bestuur is en als zodanig het dagelijks bestuur van de provinciale instelling waarneemt.

In de artikelsgewijze bespreking wordt ook gepreciseerd dat de opsomming van de bevoegdheden van het bureau niet limitatief is en in overleg met de vertegenwoordigers van de "Centraal vrijzinnige Raad" is opgesteld.

De opsomming van de taken in artikel 27 van het ontwerp lijkt evenwel exhaustief.

Die tegenstelling tussen de artikelsgewijze bespreking en het dispositief moet worden weggewerkt.

2. In de Franse tekst moet na het eerste streepje het woord "agenda" worden vervangen door de woorden "ordre du jour".

3. Na het negende streepje wordt het bureau tot het volgende verplicht : "de levering aan de afgevaardigden van de instelling van alles wat ze nodig hebben voor de uitoefening van hun functies".

.../...

Het ontwerp bevat evenwel geen enkele aanwijzing over die afgevaardigden. Op een vraag daaromtrent hebben de gemachtigden van de minister geantwoord dat het gaat om afgevaardigden die morele diensten verlenen op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing en hun activiteiten binnen het ambtsgebied van de instelling uitoefenen.

De woorden "afgevaardigden van de instelling" zijn echter onduidelijk en wekken de indruk dat het gaat om afgevaardigden die in het raam van de instelling werken.

Daarom is het verkieslijk te preciseren dat het gaat om afgevaardigden die hun activiteiten binnen het ambtsgebied van de instelling uitoefenen, die hun het materieel moet bezorgen dat noodzakelijk is om hun taken te kunnen vervullen.

Artikel 28

De tekst bevat een wirwar van voorschriften die betrekking hebben op verschillende situaties en verschillende doelstellingen : eerst gaat het over de besluiten van de instellingen die aan de "Centraal vrijzinnige Raad" worden meegedeeld, daarna over het feit dat die Raad, die van alle besluiten van de instellingen op de hoogte wordt gebracht, al die besluiten enigzins kan controleren en tot slot over het verzenden van bepaalde besluiten aan de Minister van Justitie om hem in staat te stellen zijn toezichthoudende bevoegdheid uit te oefenen. Zulke uiteenlopende zaken mogen uiteraard niet in eenzelfde artikel worden geregeld.

.../...

Om de systematische kennisgeving aan de "Centraal vrijzinnige Raad" te regelen, bepaalt artikel 28, eerste lid, dat die Raad via overzending van de notulen op de hoogte wordt gebracht van alle besluiten die de raden van bestuur en de bureaus van de instellingen hebben genomen.

Men kan zich afvragen of die regeling wel nut heeft. Artikel 5 bepaalt namelijk dat een door de "Centraal vrijzinnige Raad" aangewezen afgevaardigde van rechtswege lid is en als zodanig zitting heeft in de raad van bestuur en het bureau van elke provinciale instelling. In de artikelsgewijze bespreking van dit artikel 5 wordt de aanwezigheid van die afgevaardigde als volgt gemotiveerd : "(hij) is verantwoordelijk voor de doorstroming van informatie over de lokale praktijk van de morele dienstverlening naar de provinciale instelling toe". Dit betekent wellicht dat die afgevaardigde binnen de organen van de provinciale instellingen de spreekbuis van de "Centraal vrijzinnige Raad" zal zijn. Het is dus zeer goed mogelijk dat hij ook degene is die deze Raad systematisch op de hoogte brengt van de besluiten die de instelling heeft genomen.

Diezelfde afgevaardigde kan ook degene zijn die de "preventieve controle" uitvoert die de "Centraal vrijzinnige Raad" wil uitoefenen om de eenheid van werkwijze en de bescherming van datgene dat in het algemeen belang is van morele dienstverlening op basis van een niet-confessionele levensbeschouwing, te garanderen. Daartoe is het voldoende te bepalen dat die afgevaardigde beroep kan instellen wanneer hij van oordeel is dat het besluit van de raad of

.../...

het bureau van de instelling het belang dat met niet-confessionele morele dienstverlening gemoeid is in het gedrang kan brengen, net zoals een regeringscommissaris bijvoorbeeld in een universiteit kan doen als de raad van bestuur van die universiteit een besluit wil nemen dat tegen het algemeen belang lijkt in te druisen. Dat beroep is het beginpunt van een procedure die ervoor zorgt dat het besluit voor een bepaalde termijn wordt geschorst, tijdens welke termijn het besluit kan worden herzien of ingetrokken.

Uiteraard kan de Minister van Justitie in geen geval uitspraak doen over een conflict tussen een instelling en de "Centraal vrijzinnige Raad", die van oordeel zou zijn dat het besluit van de instelling strijdig is met het algemene belang dat met niet-confessionele morele dienstverlening gemoeid is. Het grondwettelijk beginsel van vrijheid van mening staat namelijk eraan in de weg dat de Minister van Justitie zich op die manier bemoeit met de interne werkwijze van het meest specifieke punt van de organisatie van morele dienstverlening.

In het licht van de voorgaande opmerkingen moet artikel 28 dus grondig worden herzien. In de tekst moet ook worden bepaald dat de instelling haar besluiten zelf aan de Minister van Justitie moet bezorgen om hem in staat te stellen de toezichthoudende bevoegdheid uit te oefenen die de artikelen 44 en 45 hem verlenen.

.../...

Artikel 29

1. Volgens 4° van deze bepaling bestaan de inkomsten van de provinciale instelling onder meer uit :

"de provinciale toelagen bestemd om de lasten van de instelling te dekken in geval van ontoereikende inkomsten.".

Uit artikel 92 van het decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken vloeit voort dat de gemeenten het tekort aan inkomsten van de kerkfabriek moeten compenseren voor de verplichte gewone uitgaven (artikel 37 van hetzelfde decreet) alsook voor belangrijke herstellingen aan de gebouwen voor de eredienst.

Aldus worden als verplichte gewone uitgaven beschouwd, de kosten voor het onderhoud en de versiering van de kerken, alsook de kosten voor de uitoefening van de eredienst.

De gemeenten zijn daarentegen niet verplicht om tegemoet te komen als het tekort van de kerkfabriek aan facultatieve uitgaven te wijten is (1).

In het ontwerp wordt dit niet gepreciseerd en moet de financiële bijdrage van de provincies duidelijk worden vermeld, temeer daar artikel 30 van het ontwerp een niet-exhaustieve lijst van de taken van de instelling lijkt te bevatten.

(1) V. Vandermoere en J. Dujardin, op. cit., blz. 99.

Volgens de gemachtigden van de minister beperkt de financiële bijdrage van de provincies zich in geval van een tekort op de begroting van de instelling tot de lasten bepaald in artikel 30 van het ontwerp. Die lasten moeten als verplichte gewone uitgaven worden beschouwd, waarbij de lijst limitatief is. De tekst moet dienovereenkomstig worden verduidelijkt.

2. Hoewel dit niet uitdrukkelijk in de ontworpen bepaling wordt vermeld, ligt het in de bedoeling van de steller van het ontwerp om een soortgelijke verplichting in te voeren voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gelet op de oprichting van een openbare instelling in het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

De vraag rijst of de federale wetgever het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zo mag bezwaren, terwijl het de status van een deelgebied heeft.

Krachtens artikel 83quinquies, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen is het een aangelegenheid van de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheden van de vroegere provincie Brabant in nationale aangelegenheden uit te oefenen.

Toch blijft deze bepaling vrij onvolledig en, zoals de Raad van State in zijn advies over het voorstel van

.../...

bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur heeft opgemerkt (1) :

"(volstaat) de aldus gestelde tekst niet om de volledige tenuitvoerlegging van de bepaling voorgesteld voor artikel 1, vierde lid, van de Grondwet (dat artikel 163 van de Grondwet is geworden) te waarborgen. Het is de taak van de wetgever de nadere regels vast te stellen voor de uitoefening van de bedoelde bevoegdheden, alsook de regelen voor de werkwijze van de aangewezen organen, wanneer deze die bevoegdheden uitoefenen. De stellers van het voorstel dienen het voorstel dienovereenkomstig aan te passen."

In de rechtsleer heeft men zich onder meer afgevraagd welke regel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal volgen als het de taken van een provincie in federale aangelegenheden uitoefent en of daarbij toezicht op het Gewest kan worden uitgeoefend (2).

Vooraf het lezen van de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet en van de gewone wet van 16 juli 1993 kan enig begin van antwoord opleveren.

Zoals Ph. De Bruycker heel terecht heeft opgemerkt, heeft de bijzondere wetgever van 1993, door artikel 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te wijzigen, de bevoegdheid van de federale

(1) Gedr. St., Senaat, zitting 1992-1993, nr. 558/2, blz. 30.

(2) Ph. De Bruycker, "La scission de la Province de Brabant", in "Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?", Bruylant, Brussel, 1994, blz. 262-263.

overheid voor de organisatie en de uitoefening van het gewone administratieve toezicht op de provincie Brabant opgeheven.

"On peut, dès lors, difficilement prétendre exercer sur la Région de Bruxelles-Capitale une tutelle qui découlerait assez curieusement implicitement de la Constitution alors qu'on la supprime dans le même temps explicitement par une loi spéciale.

On pourrait encore estimer que le pouvoir national, s'il a perdu toute tutelle ordinaire sur la Province de Brabant, garde toujours la possibilité d'établir une tutelle spécifique dès lors que les compétences provinciales exercées par la Région se rapportent à des matières nationales.

Cette voie est cependant sans issue. La réponse est cette fois liée à la manière dont l'organisation (non pas l'institution) provinciale subsiste à Bruxelles." (1).

Aangezien er geen provinciale rechtspersoonlijkheid in Brussel is, zoals die voor de Brusselse agglomeratie bestaat, moet ervan uitgegaan worden dat artikel 7, eerste lid, b), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 de federale overheid niet de mogelijkheid biedt een specifiek toezicht op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in te stellen wanneer dat Gewest optreedt in

(1) Ph. De Bruycker, "La scission de la Province de Brabant", in "Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé ?", Bruylant, Brussel, 1994, blz. 266-267.

provinciale aangelegenheden die de federale overheid aan dat Gewest heeft toevertrouwd (1).

De steller van het ontwerp moet dan ook erop geattendeerd worden dat de federale Staat, als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het tekort weigert te dekken van de instelling die op zijn grondgebied gevestigd is, geen enkel juridisch middel heeft om het Gewest daartoe te dwingen. Alleen een herziening van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 kan de federale Staat enige mogelijkheid bieden om op te treden naar het voorbeeld van de regelingen bepaald bij de artikelen 45 en 46 van dezelfde wet.

Bijgevolg mogen de beroepen bij de Koning, ingesteld krachtens de artikelen 38 en 43 van het ontwerp, over begrotingen en rekeningen van de instellingen,

-
- (1) Ph. De Bruycker, op. cit., blz. 266 en 267. Dat lijkt de interpretatie die de Regering eraan heeft gegeven (Gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 897/16, blz. 100-101). Die redenering kan worden bevestigd door vergelijking van de bepalingen van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989, die betrekking hebben op de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie.

De Brusselse agglomeratie is gehandhaafd dankzij een functionele splitsing van de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Wanneer die organen optreden in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de agglomeratie behoren, treden ze niet op als organen van het Gewest, maar wel als organen van de Brusselse agglomeratie en vaardigen ze alleen verordeningen uit.

Bovendien is bij artikel 59 van dezelfde bijzondere wet elke vorm van specifiek toezicht op de organen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest opgeheven als ze optreden voor rekening van de Brusselse agglomeratie.

.../...

bijvoorbeeld geen betrekking hebben op de weigering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om het tekort van een op zijn grondgebied gevestigde instelling op zich te nemen.

Artikel 30

1. Zoals de gemachtigden van de minister bij het onderzoek van artikel 29, 4, van het ontwerp hebben opgemerkt, zijn de in die bepaling genoemde bevoegdheden limitatief. Toch moet de steller van het ontwerp erop gewezen worden dat de artikelsgewijze bespreking van die bepaling duidelijk laat uitschijnen dat die bevoegdheden niet limitatief zijn.

Die tegenstrijdigheid moet dus worden weggewerkt.

2. Zoals onder artikel 22 van het ontwerp is onderstreept, zijn het onderhoudspersoneel en de boekhouder gebonden door een arbeidsovereenkomst. In 1° moeten de woorden "de wedden en lonen" derhalve worden vervangen door het woord "bezoldigingen". De strekking van de zin "en de hieraan inherente uitgaven" is de Raad van State niet duidelijk. De steller van het ontwerp dient deze zin toe te lichten.

3. Krachtens 3° moet de instelling de leningen terugbetalen die vóór de inwerkingtreding van de ontworpen wet zijn aangegaan door de "Centraal vrijzinnige Raad" of

.../...

door de verenigingen zonder winstoogmerk die eraan verbonden zijn, namelijk de "Unie Vrijzinnige Verenigingen" en het "Centre d'Action Laïque". In ruil daarvoor dient "het overeenstemmend actief te worden overgedragen aan de instelling".

De Koning bepaalt :

"... de voorwaarden waaronder de terugbetaling van de leningen, aangegaan voor de publicatie van onderhavige wet, kan worden overgenomen door de instelling."

Deze bepaling is alleen van toepassing op de "Centraal vrijzinnige Raad", alsook op de twee verenigingen die in het ontwerp worden genoemd, namelijk "Unie Vrijzinnige Verenigingen" en "Centre d'action laïque", met uitzondering van enige andere vereniging.

De Raad van State vraagt zich enerzijds af wat de juridische aard van zulk een verrichting is en anderzijds of die verrichting in overeenstemming is met artikel 16 van de Grondwet, dat bepaalt :

"Niemand kan van zijn eigendom worden ontzet dan ten algemenen nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling."

Om in overeenstemming te zijn met de voormelde grondwetsbepaling moet de tekst niet alleen voorzien in wetgevend optreden, maar ook in optreden van de rechter, die

.../...

het bestaan van de billijke en voorafgaande schadeloosstelling moet nagaan (1).

De bevoegdheid die in diezelfde bepaling aan de Koning wordt verleend, verdraagt zich evenmin met artikel 16 van de Grondwet, dat inhoudt dat bij de wet wordt bepaald in welke gevallen en op welke wijze wordt onteigend.

Tot slot lijkt de ontworpen tekst geen betrekking te hebben op de leningen die deze verenigingen zonder winstoogmerk hebben aangegaan om gebouwen te renoveren.

Deze tekst moet dus grondig worden herzien, alsook alle bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op goederen van de provinciale instellingen en van de federale instelling.

4. Elke provinciale instelling moet ook een gedeelte van de werkingskosten van de federale instelling dragen als die te weinig inkomsten heeft. De Koning is bevoegd om dat gedeelte te bepalen.

(1) Wat gebeurt er, zelfs in dat geval, met het eigendomsrecht op een onroerend goed van één van de voornoemde verenigingen zonder winstoogmerk als de lening die deze heeft aangegaan, al voor een groot stuk is terugbetaald? Moet ze haar gehele eigendomsrecht dan overdragen aan de instelling of wordt die instelling mede-eigenaar voor het gedeelte van de terugbetaling dat ze voor haar rekening neemt?

Die bevoegdheidsdelegatie aan de Koning is te ruim; de wetgever moet zelf bepalen welke criteria in aanmerking moeten worden genomen om die kosten onder alle provinciale instellingen te verdelen.

Voor het feit dat er geen criteria voorhanden zijn, wordt verwezen naar algemene opmerking II.1.

Artikel 31

Deze bepaling stelt dat de penningmeester bijgestaan wordt door een professionele boekhouder, aangeworven door de raad van bestuur van de instelling.

Het ontwerp verstrekt evenwel geen enkele toelichting inzake de verantwoordelijkheid die ze respectievelijk op zich moeten nemen.

Zo wordt de penningmeester van een kerkfabriek beschouwd als een openbare rekenplichtige en is hij bijgevolg persoonlijk verantwoordelijk voor de handelingen die verband houden met zijn financiële beheer. Die verantwoordelijkheid gaat onder meer gepaard met het stellen van een borg.

Het ontwerp moet in die zin worden aangevuld. De gemachtigden van de minister zijn het daarmee eens.

Het vierde lid is redundant ten opzichte van artikel 22 van het ontwerp.

.../...

Artikel 32

Ter wille van de terminologische cohesie zou het beter zijn in de tweede zin van de ontworpen bepaling de woorden "van de besturen belast" te vervangen door de woorden "van de instellingen belast".

Artikel 35

Krachtens artikel 2 van de wet van 4 maart 1870 op het tijdelijke der erediensten, worden de gemeentelijke begrotingen gevoegd bij de adviezen van de gemeenteraden betreffende de begrotingen van kerkfabrieken, wanneer deze worden toegezonden aan de verschillende toezichthoudende overheden.

De ontworpen bepaling voorziet niet in een zodanige verplichting voor de begroting van provincies. In geval van tekort van die instellingen zal de begroting ervan de provincies evenwel rechtstreeks raken.

De ontworpen bepaling moet in die zin worden aangevuld.

Artikel 36

Krachtens deze bepaling staat het aan de Minister van Justitie de begrotingen van de instellingen goed te keuren.

.../...

Wanneer men die bepaling vergelijkt met artikel 3 van de wet van 4 maart 1870 op het tijdelijke der erediensten, blijkt dat de bestendige deputatie die de begroting van kerkfabrieken goedkeurt, de uitgavenposten met betrekking tot het bedienen van de eredienst niet mag wijzigen.

De ontworpen bepaling dient te worden aangevuld door te bepalen dat de Minister van Justitie de uitgaven met betrekking tot de organisatie van morele dienstverlening, zoals ze door de "Centraal vrijzinnige Raad" definitief zijn vastgesteld, in geen geval mag wijzigen.

Artikel 37

Deze bepaling is zeer slecht gesteld. In werkelijkheid behoort te worden bepaald dat de tegemoetkoming van de provincie of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, indien er een tekort is op de begroting van de instelling, geschiedt in de loop van de maand na die waarin de begroting door de Minister van Justitie is goedgekeurd.

Die uitgave zijdens de provincie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest moet vooraf worden opgenomen in hun begroting. Bijgevolg is het wenselijk de tijdschema's met betrekking tot het opmaken van die begrotingen met elkaar te doen overeenstemmen. In dat opzicht zij in herinnering gebracht hetgeen onder artikel 29 van het ontwerp is gezegd.

.../...

Artikel 38

Er wordt verwezen naar opmerking 2 die is gemaakt onder artikel 29 van het ontwerp.

Artikel 42

Wanneer de Minister van Justitie de rekeningen goedkeurt, net als die van de erediensten, mag hij geen wijzigingen aanbrengen in de uitgaven voor het verlenen van morele diensten.

Dit moet worden vermeld in de ontworpen bepaling.

Artikel 43

Er wordt verwezen naar opmerking 2, gemaakt onder artikel 29 van het ontwerp.

Artikel 44

Het vijfde lid van dit artikel bepaalt dat de Minister van Justitie, "na het verstrijken van de termijn van veertig dagen", het schorsingstoezicht waarin artikel 2 van dit artikel voorziet, niet meer mag uitoefenen.

.../...

Die regel is nutteloos, daar het tweede lid reeds bepaalt dat het schorsingsbesluit noodzakelijk binnen veertig dagen moet worden vastgesteld.

Er behoort op te worden gewezen dat het ontworpen artikel 44 niets vermeldt over het tijdstip waarop de schorsing die zou zijn uitgesproken, wordt opgeheven. Dat tijdstip zou normaliter de datum moeten zijn met ingang waarvan de Minister van Justitie het besluit waarvan hij de tenuitvoerlegging heeft geschorst, niet meer mag vernietigen. Artikel 44 moet op dat punt worden aangevuld.

Gelet op de weerslag van de besluiten van de instellingen op de begroting van de provincies, lijkt het nuttig te bepalen dat de provinciale overheden moeten worden ingelicht over de schorsings- of vernietigingsbesluiten die de Minister van Justitie zou hebben genomen.

Artikel 46

Aangezien de erediensten een federale aangelegenheid zijn, is het de Raad van State niet duidelijk welke maatregelen voorgeschreven bij decreten van de Gemeenschappen, Gewesten of bij ordonnanties van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, door de provinciale instellingen ten uitvoer zouden moeten worden gelegd.

.../...

Artikel 47

Deze bepaling maakt een onderscheid tussen de onroerende goederen van de instelling die tot het openbaar domein behoren en de goederen die tot het privédomein behoren.

Het ontwerp verstrekt evenwel geen nadere uitleg over de toepassing van die begrippen op de goederen van niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen. Voor het overige wordt verwezen naar de opmerking die onder artikel 30 is gemaakt.

Artikel 48

Het eerste lid maakt burgerlijke handelingen van de instelling afhankelijk van machtiging door de Koning.

In werkelijkheid kunnen die handelingen niet geschieden zolang de koninklijke machtiging niet is verleend.

In de Franse tekst is het woord "effectuées" bijgevolg niet geschikt, zodat het dient te vervallen.

Artikel 49

Krachtens deze bepaling is de federale instelling

.../...

"... belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van het federaal secretariaat en de coördinatie van het administratief beheer van alle instellingen."

In de artikelsgewijze bespreking van die bepaling wordt vermeld :

"... Dit federaal secretariaat voor niet-confessionele morele dienstverlening is belast met de bepaling van de uitoefening en de inhoud van de morele dienstverlening."

Noch uit het dispositief, noch uit de artikelsgewijze bespreking ervan kan duidelijk worden opgemaakt welke taken de federale instelling heeft, onder meer in vergelijking met de "Centraal vrijzinnige Raad".

Evenmin wordt in het dispositief iets gezegd over het rechtskarakter van het federaal secretariaat en over de taken ervan. De commentaar lijkt erop te wijzen dat het tot taak zou hebben de inhoud van de morele dienstverlening, alsmede de richtlijnen voor de beoefening ervan te bepalen.

Per definitie betreft het hier taken die de "Centraal vrijzinnige Raad" op zich moet nemen en waarin de Staat zich niet mag mengen in naam van het grondwettelijk beginsel van de vrijheid van mening.

Deze bepaling moet bijgevolg grondig worden herzien.

.../...

Artikel 50

Het eerste lid bepaalt dat de raad van bestuur van de federale instelling onder meer samengesteld zal zijn uit elf leden, verkozen door de raden van bestuur van de provinciale instellingen uit de leden van die raden van bestuur.

De bepaling lijkt aldus te doelen op degenen die van rechtswege lid zijn van die raden van bestuur. De gemachtigden van de minister zijn van mening dat alleen de verkozen leden van de raden van bestuur kandidaat kunnen zijn voor zulke verkiezingen.

Bovendien verwijst de ontworpen bepaling, wat die verkiezingen betreft, naar artikel 22 van het ontwerp. Die bepaling verstrekt evenwel geen enkele verduidelijking daaromtrent; in dat artikel is immers sprake van de bevoegdheden van de raden van bestuur van de provinciale instellingen.

Bijgevolg dient te worden verwezen naar artikel 12 van het ontwerp, dat de nadere regels bepaalt voor de verkiezing van de voorzitter, de ondervoorzitter, de penningmeester en de secretaris van de raad van bestuur. De gemachtigden van de minister zijn het daarmee eens.

Krachtens het tweede lid verliezen de leden van de raad van bestuur van de federale instelling

.../...

"van rechtswege hun hoedanigheid van raadslid vanaf het ogenblik dat zij geen deel meer uitmaken van de Algemene Vergadering van de Centraal vrijzinnige Raad."

Deze bepaling lijkt alleen betrekking te hebben op de zes door de "Centraal vrijzinnige Raad" verkozen leden. Wat evenwel met de door de raden van de bestuur van de provinciale instellingen verkozen leden wanneer deze ophouden zitting te hebben in die raden van bestuur ?

De gemachtigden van de minister stellen voor het ontwerp op dat punt aan te vullen.

Artikel 51

De Raad van State stelt vraagtekens bij de aanwezigheid van de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad in het College van provinciegouverneurs, gelet op artikel 131bis van de provinciewet van 30 april 1836.

Sinds de hervormingen van 1993 heeft de vice-gouverneur van de provincie Brabant immers geen zitting meer in dat college.

In de raad van bestuur van de instelling zou beter een vertegenwoordiger van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zitting hebben als lid van rechtswege.

.../...

Artikel 52

Deze bepaling verwijst niet naar artikel 22 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de bevoegdheden van de raden van bestuur van de provinciale instellingen. Daarentegen wordt naar artikel 22 verwezen in artikel 54 van het ontwerp, dat betrekking heeft op het federaal bureau.

Het ontwerp moet de bevoegdheden van de raad van bestuur van de federale instelling dus duidelijk tot uiting laten komen, gelet op de bijzondere taak die hem toevalt.

Artikel 53

Deze bepaling stelt de samenstelling vast van het bureau van de federale instelling.

Naast het tweede streepje wordt bepaald dat in het bureau twee van de zes raadsleden, verkozen door de "Centraal vrijzinnige Raad", zitting zullen hebben.

Wat indien die raadsleden reeds zitting hebben in het bureau als voorzitter, ondervoorzitter, penningmeester of secretaris ?

De tekst dient te worden gewijzigd opdat de provinciale instellingen naar behoren worden vertegenwoordigd in het federaal bureau.

.../...

Artikel 54

Er wordt verwezen naar de opmerking die is gemaakt onder artikel 52 van het ontwerp.

Artikel 55

Wat onderdeel 4° betreft, wordt verwezen naar de opmerking die is gemaakt onder artikel 30, 4°, van het ontwerp.

Artikel 56

Er wordt verwezen naar de opmerkingen die onder artikel 30 van het ontwerp zijn gemaakt.

Artikel 57

Deze bepaling verklaart de artikelen 31 tot 42 van het ontwerp, die betrekking hebben op de begroting en de rekeningen van de provinciale instellingen, toepasselijk op de federale instelling.

Sommige bepalingen zijn evenwel niet aangepast aan de bijzondere situatie van de federale instelling.

.../...

Zal die instelling aldus haar begroting en rekeningen moeten toezenden aan alle provinciegouverneurs, die op hun beurt de adviezen van alle provincieraadsleden zullen moeten inwinnen.

Artikel 43 van het ontwerp wordt bovendien niet toepasselijk verklaard op de rekeningen van de federale instelling, terwijl uitvoering zal kunnen worden gegeven aan artikel 38 van het ontwerp in geval van betwisting omtrent haar begroting.

De tekst van artikel 57 moet grondig worden herzien.

Artikel 58

Er wordt verwezen naar de opmerkingen die onder de artikelen 44 tot 47 van het ontwerp zijn gemaakt.

Artikel 59

Aangezien deze bepaling in talrijke opzichten lijkt op artikel 48 van het ontwerp, wordt verwezen naar de opmerking die onder die bepaling is gemaakt.

.../...

Titel III

Deze titel is hoofdzakelijk gewijd aan het statuut van de afgevaardigden die niet-confessionele morele diensten verlenen.

Verscheidene bepalingen verwijzen naar de "afgevaardigden van de door de wet erkende organisaties", terwijl het ontwerp alleen de "Centraal vrijzinnige Raad" erkent als organisatie in de zin van artikel 181, § 2, van de Grondwet.

De terminologie dient bijgevolg te worden aangepast en er dient op te worden gewezen dat het afgevaardigden betreft die door de "Centraal vrijzinnige Raad" worden benoemd en die tot taak hebben op niet-confessionele levensbeschouwelijke basis morele diensten te verlenen.

Artikelen 60, 61 en 62

Naar analogie van en krachtens de grondwettelijke beginselen van de vrijheid van vereniging en van mening, staat het niet aan de Staat zich in te laten met de benoeming of de installatie van afgevaardigden die tot taak hebben de bevolking op niet-confessionele levensbeschouwelijke basis morele diensten te verlenen.

Uit dat grondwettelijk beginsel blijkt dat de Staat niet kan voorschrijven welk rechtskarakter de band tussen de afgevaardigde en de erkende niet-confessionele organisatie moet hebben.

.../...

De afgevaardigden kunnen, evenmin als de bedienaars van de erediensten, aangemerkt worden als ambtenaar (1).

De omstandigheid dat de wedden en pensioenen van die afgevaardigden, krachtens artikel 181, § 2, van de Grondwet ten laste van Staat komen, machtigt deze niet om zich in te laten met de interne organisatie van de niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging.

Aldus moet de "Centraal vrijzinnige Raad" de bevoegdheid worden opgedragen om het rechtskarakter te bepalen van de band die hij met zijn afgevaardigden zal hebben in het kader van morele dienstverlening, en bijgevolg om te bepalen welk type van bezoldiging en pensioen ze zullen genieten, waarbij de Staat alleen tot plicht heeft een en ander ten laste te nemen.

Artikel 181 van de Grondwet mag immers niet zo worden uitgelegd dat de Staat de werkgever is van de bedienaars van de erkende erediensten en van de afgevaardigden van de "Centraal vrijzinnige Raad".

Artikel 61 belemmert dus de bij de ontworpen wet erkende organisatie en mengt zich ten onrechte in die vrijheid waarvan de wet heeft gewild dat ze analoog is met die van de erediensten.

Artikel 62 moet uit het ontwerp worden gelicht om de redenen die zoëven zijn uiteengezet, daar het niet

(1) R.P.D.B., v° Cultes, deel III, blz. 433.

aangaat dat de Staat zich mengt in de interne organisatie van de "Centraal vrijzinnige Raad".

De Staat moet zijn inmenging dus beperken tot het bepalen van de loongrens rekening houdend met de respectieve verantwoordelijkheid van de afgevaardigden en die verantwoordelijkheid moet vooraf worden bepaald door de "Centraal vrijzinnige Raad".

Artikel 63

Artikel 63 moet vervallen.

Artikel 64

Er wordt verwezen naar de opmerking die gemaakt is over de artikelen 60, 61 en 62 van het ontwerp.

De Staat is niet gerechtigd om de afgevaardigden van de "Centraal vrijzinnige Raad" gelijk te stellen met overheidsambtenaren, zelfs indien die gelijkstelling alleen betrekking heeft op de wedde.

De Staat moet, zoals in de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, zich beperken tot het bepalen van loongrenzen overeenkomstig de verantwoordelijkheid van de verschillende vertegenwoordigers van de erkende erediensten, waarbij de titels die zij

.../...

voeren vooraf zijn vastgesteld door de overheid bevoegd voor een bepaalde eredienst.

In het onderhavige geval dienen de in artikel 64 van het ontwerp vermelde titels die te zijn welke door de "Centraal vrijzinnige Raad" zijn goedgekeurd.

Algemeen is de Raad van State van mening dat de tenlasteneming van de wedden van de afgevaardigden van de "Centraal vrijzinnige Raad" eveneens geregeld moet worden in de voormelde wet van 2 augustus 1974, door het opschrift en het dispositief ervan aan te passen, zonder dat evenwel nog wordt verwezen naar weddeschalen van de openbare dienst.

Artikel 65

De betekenis van deze bepaling is niet duidelijk.

Dient er immers vanuit te worden gegaan dat die secretariaten zullen bestaan uit personeel dat niet de hoedanigheid zal hebben van "afgevaardigde" in de zin van artikel 181, § 2, van de Grondwet of betreft het integendeel de afgevaardigden zelf die deze secretariaten vormen ?

In beide gevallen is het geen zaak van de Staat de formatie vast te stellen van het secretariaat van de erkende lokale niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen, aangezien die kwestie tot de interne organisatie van de niet-confessionele levensbeschouwelijke beweging behoort.

.../...

De formatie van de secretariaten van provinciale instellingen van haar kant kan niet worden vergeleken met afgevaardigden die morele diensten verlenen, daar dezen hun taken vervullen bij de provinciale en lokale niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.

Zoals er reeds onder artikel 49 van het ontwerp op gewezen is, laat het ontwerp ten slotte de rol van het federaal secretariaat buiten beschouwing.

Uit de door de gemachtigden van de minister verstrekte uitleg blijkt dat de uitdrukking "het personeelskader van het ... secretariaat" in werkelijkheid duidt op de formatie van de afgevaardigden die morele diensten verlenen.

Het staat niet aan de wet vooraf een formatie vast te stellen waarbinnen de Koning, op voordracht van de "Centraal vrijzinnige Raad" en naar gelang van de behoeften, het aantal afgevaardigden zou moeten erkennen.

Het aantal afgevaardigden moet worden vastgesteld door de "Centraal vrijzinnige Raad" naar gelang van de behoeften van de bevolking die om niet-confessionele morele diensten verzoekt.

Deze bepaling moet bijgevolg grondig worden herzien.

.../...

Artikel 68

Deze bepaling houdt nauw verband met artikel 64 van het ontwerp, in zoverre ze tot doel heeft personeelsleden wier wedde betaald werd uit de jaarlijkse subsidies die krachtens de wet van 23 januari 1981 aan de "Centraal vrijzinnige Raad" verleend worden, weddeanciënniteit toe te kennen met inachtneming van de jaren die in mindering van die subsidies gepresteerd zijn.

Deze bepaling vooronderstelt dus dat voor de afgevaardigden de rechtspositieregeling van de arbeidscontractanten van de Staat geldt en moet bijgevolg vervallen om de redenen die onder de artikelen 60, 61, 62 en 64 van het ontwerp zijn uiteengezet.

Artikel 69

Deze bepaling is aan dezelfde kritiek onderhevig als die welke is uitgeoefend onder artikel 30, 3°, van het ontwerp.

Gelet op artikel 16 van de Grondwet, moet deze bepaling grondig worden herzien.

Artikelen 70 en 71

Die twee bepalingen zijn in strijd met elkaar.

.../...

Artikel 70 van het ontwerp bepaalt dat de voormelde wet van 23 januari 1981 niet langer uitwerking heeft vanaf de inwerkingstelling van de ontworpen wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Artikel 71 van het ontwerp bepaalt zijnerzijds dat de Koning de datum zal vaststellen waarop de voormelde wet niet langer uitwerking heeft.

Ter wille van de rechtszekerheid is het verkieslijk te voorzien in opheffing van de voormelde wet van 23 januari 1981 en de Koning te machtigen om de datum van inwerking-treding van de opheffingsbepaling vast te stellen.

Slotopmerkingen

Verscheidene bepalingen van het ontwerp bevatten fouten tegen het correcte taalgebruik of afwijkingen van wat in de wetgevingstechniek gebruikelijk is. Onder voorbehoud van de voorgaande inhoudelijke opmerkingen worden bij wijze van voorbeeld de volgende tekstvoorstellen gedaan of de volgende opmerkingen gemaakt :

Indieningsbesluit

Men schrijve : "aan de Wetgevende Kamers voor te leggen" in plaats van "bij de Wetgevende Kamers neer te leggen".

.../...

Artikel 2

De benaming "Centraal vrijzinnige Raad" lijkt niet-correct uit taalkundig oogpunt omdat het woord "Centraal", doordat het in casu niet de buigingsuitgang -e heeft, een bijwoord is bij het woord "vrijzinnige", wat zinloos lijkt. Bedoeld lijkt te zijn "Centrale Vrijzinnige Raad", of beter nog, aangezien niet de raad als zodanig vrijzinnig is, "Centrale Raad van vrijzinnigen". In hetzelfde artikel zijn de woorden "die ervan afhangen" verkeerd gebruikt in de betekenis "die eronder ressorteren".

Artikel 5

Afgevaardigden worden niet "aangeduid" maar "aangesteld" of "aangewezen". Deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp.

Artikel 8

In het eerste en het tweede lid wordt misbruik gemaakt van hoofdletters waar geschreven staat : "Provinciale Algemene Vergadering" en "Lid" van de Provinciale Algemene Vergadering". Bovendien is een constructie als "Zijn ingeschreven ...", aan het begin van een zin, in strijd met het Nederlandse taaleigen. Correct is "Ingeschreven zijn ...". Deze opmerking geldt mutatis mutandis voor heel het ontwerp. Het woord "gebiedsomschrijving" zou in het Nederlands alleen "definitie van een gebied" kunnen

.../...

betekenen en is in casu een gallicisme. De verbinding "binnen de + tijdsbepaling" wordt doorgaans afgekeurd. Correct is "binnen + tijdsbepaling". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp. Volgens de Woordenlijst Nederlandse Taal wordt het woord "publicatie" thans nog uitsluitend als "publicatie" geschreven. Ten slotte zijn de woorden "van onderhavige wet" verkeerd gebruikt omdat niet bedoeld wordt op de wet die thans besproken wordt, maar op de wet die thans geldt. In het onderhavige geval is dus alleen "van deze wet" correct.

Artikel 13

De wending "bij hoogdringendheid" wordt algemeen afgekeurd voor "in dringende gevallen".

Artikel 14

De woorden "ten laatste" zouden vervangen moeten worden door het woord "uiterlijk". In plaats van "in de raad wordt neergelegd" zou het correcter zijn te schrijven "bij de raad wordt ingediend".

Artikel 22

Volgens de woordenboeken en de Woordenlijst Nederlandse Taal is het genus van het woord "raad" alleen mannelijk. Bovendien is het woord "personeelskader" een gallicisme voor het gebruikelijke woord "personeelsformatie".

.../...

Artikel 26

Het derde lid is uit taalkundig oogpunt volkomen slecht gesteld omdat in het Nederlands niet "iets wordt gestemd" maar "over iets wordt gestemd" en het lid bovendien structureel gezien, mank loopt.

Artikel 27

Aangezien "belangen" abstract zijn, valt niet in te zien hoe die belangen, taalkundig gezien, "beheerd" kunnen worden. Een soortgelijke opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 28

Daar de "beslissingen (beter : besluiten) van de instellingen" geen geld of geldwaarden zijn, kunnen ze ook niet "overgemaakt" worden. Een soortgelijke opmerking geldt voor heel het ontwerp.

Artikel 36

Het woord "dubbel" lijkt in de woordenboeken niet voor te komen in de betekenis van "duplicaat". Deze opmerking geldt voor heel het ontwerp.

De Nederlandse tekst van het ontwerp zou grondig herzien moeten worden.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs J.-J. STRYCKMANS,
de Heren

président,
voorzitter,

Y. KREINS,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

P. GOTHOT,

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

J. van COMPERNOLLE,

Madame
Mevrouw

B. VIGNERON,

greffier assumé,
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La
note du Bureau de coordination a
été rédigée et exposée par
M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. P. VANDERNACHT,
auditeur. De nota van het Coör-
dinatiebureau werd opgesteld en
toegelicht door de H. C. NIKIS,
adjunct-referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. J.-J. STRYCKMANS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS