ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.986/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 13 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de loi "relatif au Conseil Central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues", a donné le 8 octobre 2001 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.986/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 13 juli 2001 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen", heeft op 8 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

Observations générales

I. Sous la précédente législature, 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" a fait l'objet de l'avis du Conseil d'Etat 26.817/2 du 15 juillet 1998.

Un projet de loi a ensuite été déposé à la Chambre des représentants mais n'a pas été examiné en raison de la dissolution du Parlement avant les élections [(1)].

L'avant-projet de loi aujourd'hui soumis à la section de législation s'inspire dans une large mesure du précédent avant-projet.

Le Conseil d'Etat ne peut que se référer à son avis antérieur, joint en annexe, et limite dès lors son examen aux dispositions nouvelles de l'avant-projet de loi. Ne seront donc plus examinées les dispositions identiques à celles du premier projet de loi, ni les dispositions qui restent inchangées sur le fond, ni celles qui ont été modifiées pour tenir compte des observations formulées en son temps par la section de législation.

Tel est le cas des articles 2, 3, 4 pour partie, 5, 6 pour partie, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 pour partie, 27, 28 pour partie, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 pour partie, 50, pour partie, 51, 53, 54 pour partie, 58, 60, 61, 62, 71 et 73 pour partie, du projet à l'examen.

II.1. Les nouvelles dispositions et, plus particulièrement, le Titre III du projet, ont essentiellement trait à la position sociale des délégués engagés par le Conseil central laïque.

Dans son avis 26.817/2, donné le 15 juillet 1998, précité, la section de législation a déjà souligné qu'en vertu des principes constitutionnels de la liberté d'association et d'opinion, il n'appartient pas à l'Etat d'intervenir dans la nomination et

---

(1) Avis 26.817/2, donné le 15 juillet 1998 et publié in Doc. parl., Chambre, sess. 1998-1999, n° 1966/1.

dans l'installation des délégués qui ont pour mission d'offrir à la population une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle. Il en résulte que l'Etat n'a pas à imposer la nature juridique du lien qui unit le délégué à l'organisation non confessionnelle reconnue. Le Conseil d'Etat faisait observer à ce sujet que :

> "Pas davantage que les ministres des cultes, les délégués ne pourraient être qualifiés de fonctionnaire public [(2)].
>
> 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.
>
> 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.".

La plupart des nouvelles dispositions du projet ne rencontrent pas cette observation.

---

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

2. Ainsi, selon l'article 50, 3°, du projet, les frais de fonctionnement du secrétariat fédéral du Conseil central laïque comprennent notamment

> "3° les indemnités dont bénéficient les délégués aux mêmes conditions que celles prévues pour les membres du personnel statutaire de l'Etat et qui sont prévues dans les arrêtés royaux énumérés ci-dessus ainsi que dans leurs modifications ultérieures ...".

Il s'agit des arrêtés royaux qui concernent les frais de transport, les frais de parcours et les frais de séjour des agents de l'Etat. Ces frais sont généralement remboursés forfaitairement ou en fonction du type de transport utilisé, de la distance parcourue et non sur la base du traitement de l'agent. Si, en vertu de l'article 181, § 2, de la Constitution, il revient à l'Etat de prendre en charge les traitements des délégués du Conseil central laïque, cela n'implique pas qu'il soit également tenu de prendre directement en charge les indemnités précitées qui ne constituent pas le traitement proprement dit de ces délégués [(3)]. Ce type de frais doit être pris en charge par l'employeur, en l'espèce le Conseil central laïque, et ce, dans le cadre de la relation de travail qui le lie aux délégués laïques [(4)].

C'est en ce sens que le législateur a toujours interprété l'article 181, § 2, de la Constitution, évitant ainsi de s'immiscer dans la relation juridique qui régit les rapports des ministres des cultes reconnus avec leur pouvoir culturel. C'est pourquoi, les ministres des cultes reconnus ne bénéficient pas des différentes indemnités prévues à l'article 50, 3°, du projet.

Outre que cette disposition viole l'article 181, § 2, de la Constitution, elle pourrait également être critiquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, à défaut pour le législateur de pouvoir justifier objectivement cette différence de traitement entre, d'une part, les délégués du Conseil central laïque et, d'autre part, les ministres des cultes reconnus.

---

(3) Dans le statut pécuniaire des agents de l'Etat, l'on distingue généralement, d'une part, le traitement qui est fixé en fonction d'échelles comprenant trois éléments : un traitement minimum; un traitement maximum et entre les deux, des échelons, c'est-à-dire des augmentations du traitement qui tiennent compte de l'ancienneté et, d'autre part, des allocations et indemnités diverses (voir en ce sens J. Bourtembourg, "Le statut pécuniaire", in "Précis de fonction publique" par J. Sarot, Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 480 et suiv.).

(4) S'agissant d'une relation contractuelle, il y a lieu de se reporter notamment à l'arrêté royal du 28 juillet 1962 fixant le montant et les modalités du paiement de l'intervention des employeurs dans la perte subie par la Société nationale des Chemins de fer belges par l'émission d'abonnements pour ouvriers et employés.

3. Quant à l'article 55 du projet, il rend applicable aux délégués du Conseil central laïque certains congés prévus par l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'Etat, ainsi que la semaine volontaire de quatre jours et le départ anticipé à mi-temps aux conditions et dans les limites fixées par la loi du 10 avril 1995 relative à la redistribution du travail dans le secteur public, de même que les dispositions de l'arrêté royal du 21 août 1970 relatif à l'octroi d'un congé et d'une indemnité de promotion sociale à certaines catégories du personnel rétribué par l'Etat.

L'ensemble de ces textes s'applique généralement aux agents de la fonction publique. Or, en vertu de l'article 181, § 2, de la Constitution, les délégués du Conseil central laïque ne peuvent être considérés comme des agents de l'Etat même si leurs traitements et pensions sont pris en charge par l'Etat. Leur employeur est exclusivement le Conseil central laïque qui doit définir la relation de travail qui s'établit entre eux. Cette relation de travail étant actuellement régie par la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, il y a lieu de se reporter au régime social des travailleurs salariés du secteur privé [(5)].

Il n'appartient dès lors pas à l'Etat de s'immiscer dans le statut social des délégués du Conseil central laïque, l'article 181, § 2, de la Constitution, limitant son intervention à la prise en charge des traitements et des pensions de ceux-ci.

---

(5) En matière de congés et d'absences dans le secteur privé, il y a lieu de se reporter à différents arrêtés royaux comme l'arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, des travailleurs domestiques, des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles.
En matière de promotion sociale, les travailleurs salariés bénéficient des dispositions de la loi du 1er juillet 1963 portant instauration de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale ainsi que des dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1964 relatif aux conditions d'octroi d'une indemnité de promotion sociale aux travailleurs qui ont terminé avec succès, dans un établissement de l'Etat ou établissement subventionné ou agréé, un cycle complet de cours ressortissant à l'enseignement du soir ou du dimanche, leur permettant d'améliorer leur qualification professionnelle.
Quant à l'interruption de la carrière professionnelle et au congé-éducation, les travailleurs sont soumis aux différents régimes instaurés par la loi du 22 janvier 1985 de redressement contenant des dispositions sociales ainsi que, notamment, à l'arrêté royal du 2 janvier 1991 relatif à l'octroi d'allocations d'interruption et à l'arrêté royal du 29 octobre 1997 relatif à l'introduction d'un droit au congé parental dans le cadre d'une interruption de la carrière professionnelle, ou encore à différentes conventions collectives de travail.

.../...

L'Etat n'a jamais pris d'initiatives législatives ou réglementaires équivalentes à celles de l'article 55 du projet en faveur des ministres des cultes reconnus. L'article 55 du projet pourrait, dès lors, également constituer une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

L'article 55 du projet doit, en conséquence, être omis.

Il résulte de l'ensemble de ces observations que le projet doit être fondamentalement repensé lorsqu'il traite de la situation juridique des délégués du Conseil central laïque.

Observations particulières

Examen du projet

Dispositif

Article 4

Cette disposition est une refonte de l'ancien article 3 du projet précédent. L'alinéa 3 en projet est toutefois nouveau par rapport aux règles qui étaient contenues dans l'article 3 ancien.

Il convient de souligner que pareille disposition touche à l'organisation des services d'assistance morale. En vertu des principes constitutionnels de la liberté d'opinion et de la liberté d'association, il n'appartient pas au législateur de figer dans un texte normatif les différentes catégories de personnes qui pourront prendre part aux activités d'assistance morale non confessionnelle, ni de régler la manière dont le public pourra bénéficier de cette assistance.

Cette disposition doit, en conséquence, être omise.

Article 6

Cette disposition du projet reproduit pour l'essentiel l'article 5 du projet précédent. Toutefois, elle prévoit la présence au sein du conseil d'administration de l'établissement d'assistance morale du Conseil central laïque d'un receveur, alors que dans le précédent projet, il revenait à un trésorier assisté d'un comptable, d'assurer la gestion comptable de l'établissement.

Il ressort du commentaire des articles du projet que ce receveur

> "est réputé comptable public et est à ce titre tenu de fournir un cautionnement. Le Conseil central laïque préfère remplacer le trésorier et le comptable par ce receveur étant donné la spécificité de la gestion comptable et financière, et ce conformément au modèle du receveur communal et provincial.".

Les articles 28 à 30 du projet définissent de manière très succincte les missions et les devoirs de ce receveur. Si l'on compare ces dispositions avec celles qui régissent actuellement la fonction de receveur provincial ou communal, elles présentent de nombreuses lacunes. Ainsi, quelles sont les qualifications requises pour obtenir cette charge, quel sera le montant du cautionnement fourni par le receveur, où sera-t-il placé, quelles sont les conditions de la cessation de ses fonctions, quelle est l'étendue de la responsabilité du receveur, relèvera-t-il de la juridiction de la Cour des comptes ?

Comme en ont convenu les délégués du ministre, la loi en projet doit être plus précise sur l'ensemble de ces points.

Article 26

Cette disposition reproduit en partie l'article 29 du projet précédent.

Dans son avis 26.817/2, la section de législation avait consacré de longs développements à la problématique de l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale en cas d'insuffisance des revenus de l'établissement pour faire face aux dépenses nécessaires à l'exercice de l'assistance morale non confessionnelle.

Elle avait conclu que :

"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 (6).

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.".

Cette conclusion est également celle qu'expose l'auteur du projet dans le commentaire de l'article examiné. Toutefois, plutôt que de réviser la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, il préconise la conclusion d'un accord de coopération ou la révision de l'accord de coopération du 30 mai 1994 existant entre l'autorité fédérale, la Communauté française, la Communauté flamande, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale qui prévoit le transfert obligatoire, sans indemnisation, du personnel et des biens, droits et obligations de la province du Brabant vers la province du Brabant flamand, la province du Brabant wallon, la Région de Bruxelles-Capitale et les commissions communautaires visées à l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, et vers l'autorité fédérale.

---

(6) 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.

.../...

Il ressort, en effet, du commentaire de la disposition examinée que :

> "... cet accord de coopération s'applique dans le cadre de l'intervention de la Région de Bruxelles-Capitale en cas de déficit budgétaire des fabriques d'église de cathédrales et des administrations chargées de la gestion des biens du culte orthodoxe et islamique, plus précisément les articles 42 et 46 de l'accord de coopération susmentionné. Une extension de cette application à la laïcité doit dès lors être prévue.".

Le Conseil d'Etat attire, cependant, l'attention sur l'article 6, § 1er, VIII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, en vertu duquel les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus relèvent désormais de la compétence des régions. Par ailleurs, aux termes de l'article 92bis, § 2, f), de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, les régions doivent conclure des accords de coopération pour le règlement des questions relatives aux fabriques d'églises et aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dont l'activité dépasse les limites d'une région (7).

L'accord de coopération du 30 mai 1994, précité, va probablement être modifié en raison de ce nouveau transfert de compétences au profit des régions.

Ces nouvelles dispositions de la loi spéciale ne concernent pas les établissements chargés de la gestion des intérêts de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution. Il convient, dès lors, qu'un accord de coopération spécifique intervienne entre l'Etat fédéral et la Région de Bruxelles-Capitale pour ce qui concerne la gestion des établissements relevant de la communauté philosophique non confessionnelle situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Sans l'adoption de cet accord de coopération, l'article 26, 4°, du projet ne pourra être mis en oeuvre pour ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

---

(7) Cette réforme entrera en vigueur le 1er janvier 2002 (article 41 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés).

Article 48

L'article 48 du projet prévoit la mise en place du "Secrétariat fédéral du Conseil central laïque". Selon cette disposition, ce secrétariat fédéral

> "... assiste le Conseil central laïque dans l'exécution de sa mission et la coordination de la gestion des intérêts financiers et matériels des communautés philosophiques non confessionnelles.".

Dans son avis 26.817/2 précité, la section de législation avait déjà attiré l'attention sur l'ambiguïté du rôle du secrétariat fédéral en soulignant ce qui suit :

> "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.".

Bien que l'article 48 du projet ait été revu pour tenter de répondre à cette critique, la nature juridique du secrétariat fédéral reste toujours incertaine; quant aux missions d'assistance qui lui incombent, elles restent très floues. Le Conseil d'Etat n'aperçoit dès lors pas quelle est la distinction qu'il convient d'opérer entre ce secrétariat fédéral et le Conseil central laïque lui-même.

Articles 49 à 53

1. Selon l'article 49 du projet :

> "Les charges inhérentes au fonctionnement du secrétariat fédéral sont payées par l'Etat, dans les limites du crédit inscrit annuellement à cet effet au budget du ministère de la Justice.".

Interrogés à ce propos, les délégués du ministre ont expliqué qu'il s'agit d'octroyer au Conseil central laïque une subvention distincte de la prise en charge des traitements et des pensions des délégués du Conseil central laïque.

.../...

Cette manière de procéder n'est pas conforme à l'article 181, § 2, de la Constitution qui limite l'intervention de l'Etat à la prise en charge des traitements et des pensions.

Outre que cette disposition viole l'article 181, § 2, de la Constitution, elle pourrait également être critiquée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 181, § 1er, de la Constitution, à défaut pour le législateur de pouvoir justifier objectivement cette différence de traitement entre, d'une part, les délégués du Conseil central laïque et, d'autre part, les ministres des cultes reconnus.

2. Alors que l'article 50, 1°, du projet envisage comme frais de fonctionnement

> "1° la rémunération du personnel d'entretien et celle des autres membres du personnel nécessaires à la coordination de l'organisation et de l'exercice de l'assistance morale ....",

le 3° fait quant à lui référence aux "délégués".

Il ressort des explications des délégués du ministre qu'il ne s'agit pas des mêmes personnes, les premières n'ayant pas la qualité de délégué du Conseil central laïque. Ces personnes sont, plus particulièrement, chargées de fonctions administratives.

Ici aussi, il convient de vérifier si la prise en charge par l'Etat des rémunérations de ce personnel est compatible avec l'article 181, § 2, de la Constitution et se justifie au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 181, § 1er.

Pour ce qui concerne l'octroi des différentes indemnités, il est fait référence à l'observation générale n° II.2.

Article 56

1. Selon l'alinéa 1er, les délégués qui perçoivent un traitement à charge du Trésor public et qui ont cessé leurs activités bénéficient d'une pension de retraite à charge du Trésor public aux mêmes conditions et selon les mêmes modalités que les agents des ministères fédéraux, alors que les pensions des ministres des cultes reconnus font l'objet de régimes distincts.

Il appartient au législateur de pouvoir justifier de manière raisonnable et objective cette différence de traitement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

2. Tel qu'il est rédigé, l'article 56 du projet est trop imprécis. Dans un souci de sécurité juridique, il serait souhaitable que les différents textes législatifs et réglementaires que l'auteur du projet veut rendre applicables aux délégués du Conseil central laïque soient clairement identifiés. C'est de cette manière que le législateur a procédé pour les ministres des cultes reconnus.

A titre d'exemple, la loi du 21 juillet 1844 générale sur les pensions civiles et ecclésiastiques comprend des dispositions spécifiques pour les membres du clergé catholique romain et les ministres des autres cultes reconnus. De même, le champ d'application de la loi du 20 mars 1958 relative au cumul des pensions et des traitements et au régime des pensions de retraite afférentes à des fonctions multiples vise explicitement les ministres des cultes.

Le projet doit être davantage explicite quant au régime de pension qui sera réellement applicable aux délégués du Conseil central laïque .

Interrogé sur le sens de l'alinéa 2 de l'article 56, le fonctionnaire délégué a expliqué que le but recherché est de permettre une valorisation en matière de pension des prestations des délégués du Conseil central laïque engagés actuellement sur une base contractuelle par le Conseil central laïque.

Or, l'alinéa 4 en projet consacre cette valorisation.

Comme en ont convenu les délégués du ministre, l'alinéa 2 peut, en conséquence, être omis.

Quant à l'alinéa 4 en projet, il n'explicite guère les modalités de la valorisation des services qui ont été prestés par les délégués du Conseil central laïque, que ce soit auprès de "l'Unie Vrijzinnige Verenigingen"ou du "Centre d'Action Laïque". Ici aussi, il y a lieu de faire référence à un texte plus précis indiquant dans quelle mesure cette valorisation sera à charge de l'Etat.

Article 57

Cette disposition semble interdire aux délégués du Conseil central laïque le cumul d'activités professionnelles. En vertu de l'article 181, § 2, de la Constitution, l'Etat ne prend en charge que le traitement lié à l'activité de l'assistance morale non confessionnelle du délégué; quant à l'exercice d'une activité complémentaire, elle dépendra de la relation de travail existante entre ce délégué et le Conseil Central Laïque.

Toutefois, selon les délégués du ministre, la volonté est d'éviter qu'un même délégué du Conseil central laïque puisse percevoir un double traitement dans le cadre de ses activités d'assistance morale compte tenu des échelles de traitement qui sont consacrées par la loi en projet.

Si telle est la volonté de l'auteur du projet, il y a lieu de revoir cette disposition du projet afin de l'expliciter davantage.

Article 59

Cette disposition est étrangère à la mise en oeuvre de l'article 181, § 2, de la Constitution. Par ailleurs, s'agissant de décorations relatives aux ordres militaires au sens de l'article 114 de la Constitution, il appartient au législateur de fixer les conditions d'octroi de ces distinctions honorifiques.

La disposition doit, en conséquence, être revue fondamentalement.

.../...

Article 65

1. D'un point de vue légistique, il convient de rédiger la phrase liminaire de l'article 65 comme suit :

"Art. 65. Il est inséré dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes, à la place de l'article 29ter qui devient l'article 29quater, un article 29ter nouveau rédigé comme suit :

"Art. 29ter. ... (la suite comme au projet).""

Cette formulation de l'article 65 permet d'omettre l'article 66.

2. Cette disposition insère un nouvel article 29ter dans la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes afin d'y consacrer les différents traitements annuels accordés aux délégués du Conseil central laïque en fonction de leur grade et de leur ancienneté.

Le premier tiret est relatif au traitement du secrétaire général. L'échelle de base est de 1.562.569 et l'échelle maximale est de 2.156.173.

Le secrétaire général bénéficiera de 11 augmentations intercalaires tous les deux ans de l'ordre de 53.429.

Compte tenu de ces augmentations intercalaires, l'échelle maximale doit être de 2.150.288 et non 2.156.173.

La disposition doit être revue sur ce point.

Article 66

Cet article peut être omis compte tenu de l'observation n° 1 formulée sous l'article 65.

Article 72

Selon cette disposition,

> "... le Roi reconnaît les services d'assistance morale et leur ressort territorial qui sont opérationnels au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.".

Cette disposition gagnerait à préciser davantage ce qu'est un service opérationnel en matière d'assistance morale. Par ailleurs, le ressort territorial de ces services est-il toujours compatible avec l'article 4 du projet qui envisage la reconnaissance de ces services sur la base du territoire des provinces et de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale ? Qu'en sera-t-il du service dont l'activité s'étend sur le territoire de deux provinces ? De quel établissement provincial relèvera-t-il ?

Interrogés à ce sujet, les délégués du ministre ont répondu que la reconnaissance des services locaux devra se faire dans le respect de l'article 4 du projet et qu'il ne pourra, en principe, être question de reconnaître un service local dont l'activité s'étendrait sur le territoire de deux provinces. Cette intention doit, à tout le moins, être exprimée dans le commentaire de la disposition examinée.

Article 73

Dans le souci de préserver les droits acquis des délégués travaillant actuellement pour la communauté philosophique non confessionnelle, l'article 73 du projet consacre de manière transitoire des traitements différents de ceux visés à l'article 65 du projet ainsi que des titres de fonction différents.

Parmi les traitements ainsi envisagés, il est parfois question de "conseiller moral de première classe (barème 1)" et de "conseiller moral de première classe (barème 2)" ou encore de "conseiller moral adjoint (barème sans allocation de foyer ni allocation de résidence)".

Interrogés sur ces distinctions, les délégués du ministre ont expliqué que, selon eux, elles se fondaient sur l'ancienneté et sur le niveau des responsabilités assumées par les intéressés.

.../...

Il convient d'apporter ces précisions dans le texte en projet.

Article 74

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur les articles 55 à 58 des lois sur la comptabilité de l'Etat qui règlent déjà le problème de l'emploi des subventions de l'Etat à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été attribuées.

Interrogé sur la portée exacte de cette disposition du projet, le fonctionnaire délégué a répondu qu'un lien devait être effectivement fait avec cette législation.

Observations finales

1. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que le montant est uniquement exprimé en francs. Il y a lieu de l'exprimer en euros. Une disposition transitoire, applicable jusqu'au 1er janvier 2002, doit être ajoutée afin d'exprimer cette valeur en francs. Les montants en francs et en euros doivent être mentionnés en toutes lettres.

2. Le numérotage des titres, chapitres, sections et sous-sections se fait en chiffres cardinaux romains, sauf pour le "Titre premier", "Chapitre premier", "Section première", et "Sous-section première".

3. L'utilisation de tirets est à éviter, ceux-ci rendant l'identification des dispositions qu'ils renferment malaisée, spécialement lors de modifications. Cette observation vaut essentiellement pour l'article 65 en projet, modifiant l'article 29ter de la loi du 2 août 1974 relative aux traitements des titulaires de certaines fonctions publiques et des ministres des cultes.

4. Le texte néerlandais du projet laisse beaucoup à désirer. Sous réserve des observations de fond précédentes, il est renvoyé, à ce sujet, aux observations finales dans l'avis 26.817/2.

Algemene opmerkingen

I. Tijdens de vorige regeringsperiode heeft de Raad van State op 15 juli 1998 advies 26.817/2 uitgebracht 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".

Vervolgens is bij de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsontwerp ingediend, dat echter niet onderzocht is wegens de ontbinding van het parlement vóór de verkiezingen [(1)] .

Het voorontwerp van wet dat thans aan de afdeling wetgeving voorgelegd is, steunt in ruime mate op het vorige voorontwerp.

De Raad van State kan niet anders dan verwijzen naar zijn vorige advies, dat hierbij gaat, en onderzoekt derhalve alleen de nieuwe bepalingen van het voorontwerp van wet. De bepalingen die identiek zijn met die van het eerste wetsontwerp, noch de bepalingen die inhoudelijk onveranderd blijven, noch die welke gewijzigd zijn om rekening te houden met de opmerkingen die de afdeling wetgeving destijds gemaakt heeft, zullen dus niet meer worden onderzocht.

Dit is het geval met de volgende artikelen van het onderzochte ontwerp : 2, 3, 4 (ten dele), 5, 6 (ten dele), 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 (ten dele), 27, 28 (ten dele), 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 (ten dele), 50, (ten dele), 51, 53, 54 (ten dele), 58, 60, 61, 62, 71 en 73 (ten dele).

II.1. De nieuwe bepalingen, inzonderheid titel III van het ontwerp, hebben hoofdzakelijk betrekking op de sociale positie van de afgevaardigden in dienst genomen door de Centrale Vrijzinnige Raad.

---

(1) Advies nr. 26.817/2, gegeven op 15 juli 1998 en bekendgemaakt in Gedr. St., Kamer, zitting 1998-1999, nr. 1966/1.

De afdeling wetgeving heeft in haar voormelde advies 26.817/2, dat ze op 15 juli 1998 gegeven heeft, reeds onderstreept dat krachtens de grondwettelijke beginselen van de vrijheid van vereniging en van mening, de Staat zich niet mag inlaten met de benoeming of installatie van afgevaardigden die tot taak hebben de bevolking op niet-confessionele levensbeschouwelijke basis morele diensten te verlenen. Hieruit blijkt dat de Staat niet kan voorschrijven welk rechtskarakter de band tussen de afgevaardigde en de erkende niet-confessionele organisatie moet hebben. De Raad van State heeft in dit verband het volgende opgemerkt :

> "De afgevaardigden kunnen, evenmin als de bedienaars van de erediensten, aangemerkt worden als ambtenaar [(2)].
>
> 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 Centrale 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 Centrale 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 zo-even zijn uiteengezet, daar het niet aangaat dat de Staat zich mengt in de interne organisatie van de Centrale 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 Centrale Vrijzinnige Raad.".

In de meeste nieuwe bepalingen van het ontwerp wordt op deze opmerking geen acht geslagen.

---

(2) RPDB, v° Cultes, deel III, blz. 433.

2. Zo omvatten de werkingskosten van het federaal secretariaat van de Centrale Vrijzinnige Raad volgens artikel 50, 3˚, van het ontwerp :

> "3˚ de vergoedingen waarvan de afgevaardigden genieten onder dezelfde voorwaarden als deze voorzien voor het statutair Rijkspersoneel en die in de hierna vermelde koninklijke besluiten en de later volgende wijzigingen ervan zijn opgenomen ..."

Het gaat om de koninklijke besluiten die betrekking hebben op de vervoerskosten en op de reis- en verblijfkosten van het Rijkspersoneel. Deze kosten worden over het algemeen terugbetaald volgens een vast bedrag of naargelang van het soort van gebruikte vervoermiddel en van de afgelegde afstand, maar niet op basis van de wedde van de ambtenaar. Hoewel krachtens artikel 181, § 2, van de Grondwet de Staat de wedden van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad voor zijn rekening moet nemen, impliceert dit niet dat hij er eveneens toe gehouden is de voormelde vergoedingen, die niet de eigenlijke wedde van deze afgevaardigden vormen, rechtstreeks voor zijn rekening te nemen [(3)]. Dit soort van kosten moet worden gedragen door de werkgever, in casu de Centrale Vrijzinnige Raad, in het raam van de arbeidsverhouding die hem jegens de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad verbindt [(4)] .

In die zin heeft de wetgever altijd artikel 181, § 2, van de Grondwet uitgelegd, waarbij hij aldus vermeden heeft zich te bemoeien met de rechtsverhouding die de betrekkingen tussen bedienaars van erkende erediensten en hun religieuze gezagsinstantie regelt. Om deze reden genieten bedienaars van erkende erediensten niet de verschillende vergoedingen waarin artikel 50, 3˚, van het ontwerp voorziet.

---

(3) In de bezoldigingsregeling van het Rijkspersoneel onderscheidt men in het algemeen, enerzijds de wedde die wordt vastgesteld op grond van schalen die drie gegevens bevatten : een minimumwedde, een maximumwedde en, tussen beide niveaus, trappen, namelijk weddeverhogingen waarbij rekening wordt gehouden met de anciënniteit, en anderzijds verschillende toelagen en vergoedingen (zie in deze zin J. Bourtembourg, "Le statut pécuniaire", in "Précis de fonction publique" door J. Sarot, Bruylant, Brussel, 1994, blz. 480 ev.).

(4) Aangezien het gaat om een contractuele verhouding, dient inzonderheid te worden verwezen naar het koninklijk besluit van 28 juli 1962 tot vaststelling van het bedrag en de wijze van betaling van de werkgeversbijdrage in het verlies geleden door de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen ingevolge de uitgifte van abonnementen voor werklieden en bedienden.

Deze bepaling is niet alleen in strijd met artikel 181, § 2, van de Grondwet, maar kan ook worden aangevochten op de voet van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, omdat de wetgever dat verschil in behandeling tussen, enerzijds afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad en, anderzijds bedienaars van de erkende erediensten niet objectief kan rechtvaardigen.

3. Volgens artikel 55 van het ontwerp kunnen de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad eveneens aanspraak maken op bepaalde verloven voorgeschreven bij het koninklijk besluit van 19 november 1998 betreffende de verloven en afwezigheden toegestaan aan de personeelsleden van de Rijksbesturen, alsmede op de vrijwillige vierdagenweek en de halftijdse vervroegde uittreding onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde beperkingen als die welke bepaald zijn bij de wet van 10 april 1995 betreffende de herverdeling van de arbeid in de openbare sector, en zijn de bepalingen van het koninklijk besluit van 21 augustus 1970 betreffende de toekenning van verlof en van een vergoeding van sociale promotie aan sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel eveneens op hen van toepassing.

Al deze regelingen zijn in het algemeen van toepassing op het Rijkspersoneel. Krachtens artikel 181, § 2, van de Grondwet echter kunnen afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad niet worden beschouwd als Rijkspersoneel, zelfs indien hun wedden en pensioenen door de Staat ten laste worden genomen. Alleen de Centrale Vrijzinnige Raad is hun werkgever en moet de arbeidsverhouding bepalen die tussen beide bestaat. Aangezien deze arbeidsverhouding thans bepaald wordt bij de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten,

dient te worden verwezen naar de sociale regeling van de werknemers uit de privé-sector [(5)].

De Staat mag zich derhalve niet inlaten met het sociaal statuut van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad, doordat krachtens artikel 181, § 2, van de Grondwet zijn rol beperkt is tot het voor zijn rekening nemen van hun wedden en pensioenen.

De Staat heeft nooit wets- of verordeningsbepalingen uitgevaardigd ten voordele van bedienaars van erkende erediensten die vergelijkbaar zijn met die waarin artikel 55 van het ontwerp voorziet. Artikel 55 van het ontwerp kan derhalve eveneens een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet opleveren.

Artikel 55 van het ontwerp dient bijgevolg te vervallen.

Uit al deze opmerkingen volgt dat het ontwerp grondig moet worden herzien waar het handelt over de rechtspositie van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad.

---

(5) In verband met verloven en afwezigheid in de privé-sector, dient te worden verwezen naar verschillende koninklijke besluiten zoals het koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, de dienstboden, de bedienden en de werknemers, aangeworven voor de dienst op binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten.
Inzake sociale promotie gelden voor werknemers de bepalingen van de wet van 1 juli 1963 houdende toekenning van een vergoeding voor sociale promotie, alsmede de bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 1964 betreffende de voorwaarden van toekenning van een vergoeding voor sociale promotie aan de werknemers die met goed gevolg in een inrichting van de Staat of in een gesubsidieerde of erkende inrichting, een volledige tot het avond- of zondagonderwijs behorende cyclus van leergangen hebben beëindigd, waardoor zij hun beroepskwalificatie kunnen verhogen.
Inzake de onderbreking van de loopbaan en het educatief verlof, zijn werknemers onderworpen aan de verschillende regelingen die ingevoerd zijn bij de herstelwet van 22 januari 1985 houdende sociale bepalingen, alsmede inzonderheid aan het koninklijk besluit van 2 januari 1991 betreffende de toekenning van onderbrekingsuitkeringen en aan het koninklijk besluit van 29 oktober 1997 tot invoering van een recht op ouderschapsverlof in het kader van de onderbreking van de beroepsloopbaan, of nog aan verschillende collectieve arbeidsovereenkomsten.

.../...

Bijzondere opmerkingen

Onderzoek van het ontwerp

Dispositief

Artikel 4

Deze bepaling is een herwerking van het oude artikel 3 van het vorige ontwerp. Het ontworpen derde lid is evenwel nieuw ten opzichte van de regels die in het oude artikel 3 vervat waren.

Er dient te worden onderstreept dat een dergelijke bepaling verband houdt met de organisatie van centra voor morele dienstverlening. Krachtens de grondwettelijke beginselen van vrijheid van mening en van vereniging mag de wetgever in een regelgevende tekst niet de verschillende categorieën van personen vastleggen die kunnen meewerken aan de niet-confessionele morele dienstverlening, noch de wijze regelen waarop het publiek deze hulpverlening kan genieten.

Deze bepaling dient bijgevolg te vervallen.

Artikel 6

Deze bepaling van het ontwerp neemt grotendeels artikel 5 van het vorige ontwerp over. In artikel 6 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat een ontvanger lid is van de raad van bestuur van de instelling voor morele dienstverlening van de Centrale Vrijzinnige Raad, terwijl volgens het vorige ontwerp een penningmeester, bijgestaan door een boekhouder, belast waren met het boekhoudkundig beheer van de instelling.

Uit de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp blijkt dat de ontvanger

> "... wordt beschouwd als een openbare rekenplichtige en (...) eveneens een borg (dient) te stellen. De Centrale Vrijzinnige Raad verkiest de penningmeester en boekhouder te vervangen door deze ontvanger, gezien de specificiteit van het boekhoudkundig en financieel beheer en dit naar het model van de gemeentelijke en provinciale ontvanger.".

In de artikelen 28 tot 30 van het ontwerp worden de taken en plichten van de ontvanger zeer bondig omschreven. Wanneer men deze bepalingen vergelijkt met die welke thans het ambt van gemeenteontvanger of provincieontvanger regelen, blijkt dat ze talrijke leemten vertonen. Zo rijst de vraag welke kwalificaties voor dit ambt vereist zijn, wat het bedrag is van de borg die de ontvanger moet stellen, waar hij zal worden gestort, onder welke voorwaarden zijn ambt een einde neemt, hoever de verantwoordelijkheid van de ontvanger reikt en of hij zal vallen onder de rechtsmacht van het Rekenhof ?

De gemachtigden van de Minister zijn het ermee eens dat de ontworpen wet op al deze punten preciezer moet zijn.

Artikel 26

In deze bepaling wordt artikel 29 van het vorige ontwerp gedeeltelijk overgenomen.

In haar advies 26.817/2 heeft de afdeling wetgeving uitvoerig gehandeld over de problematiek van de tegemoetkoming van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest indien de inkomsten van de instelling niet toereikend zijn om de uitgaven te dekken die noodzakelijk zijn voor niet- confessionele morele dienstverlening.

Ze heeft het vogende geconcludeerd :

"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 Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in te stellen wanneer dat Gewest optreedt in

provinciale aangelegenheden die de federale overheid aan dat Gewest heeft toevertrouwd [6].

De steller van het ontwerp moet dan ook erop geattendeerd worden dat de federale Staat, als het Brusselse Hoofdstedelijke 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, bijvoorbeeld geen betrekking hebben op de weigering van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om het tekort van een op zijn grondgebied gevestigde instelling op zich te nemen.".

Tot deze conclusie komt ook de steller van het ontwerp in de bespreking van het onderzochte artikel. Veeleer dan de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen te herzien, beveelt hij aan een samenwerkingsakkoord te sluiten of het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1994 te herzien dat gesloten is tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de verplichte overheveling zonder schadeloosstelling van het personeel en de goederen, rechten en verplichtingen van de provincie Brabant naar de provincie Vlaams-Brabant, de provincie Waals-Brabant, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Gemeenschapscommissies bedoeld in artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en naar de federale overheid.

---

(6) 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 Brusselse Hoofdstedelijke 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 Brusselse Hoofdstedelijke Gewest opgeheven als ze optreden voor rekening van de Brusselse agglomeratie.

Uit de bespreking van de onderzochte bepaling blijkt immers :

> "(...) dit samenwerkingsakkoord (is) van toepassing voor de tussenkomst van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bij tekort op het budget van de kathedrale kerkfabrieken en de besturen belast met het beheer van de goederen van de orthodoxe eredienst en de islam, meer bepaald de artikelen 42 en 46 van bovenvermeld samenwerkingsakkoord. Een uitbreiding tot de vrijzinnigheid dient derhalve te worden voorzien... .".

De Raad van State vestigt evenwel de aandacht op artikel 6, § 1, VIII, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals het is gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, volgens welk artikel de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten voortaan onder de bevoegdheid van de gewesten vallen. Daarenboven moeten de gewesten overeenkomstig artikel 92bis, § 2, f), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals het is gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, samenwerkingsakkoorden sluiten voor het regelen van aangelegenheden die betrekking hebben op kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, waarvan de activiteit de grenzen van een gewest overschrijdt [(7)] .

Het voormelde samenwerkingsakkoord van 30 mei 1994 zal waarschijnlijk worden gewijzigd wegens deze nieuwe overdracht van bevoegdheden aan de gewesten.

Deze nieuwe bepalingen van de bijzondere wet hebben geen betrekking op de instellingen belast met het behartigen van de belangen van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap die erkend wordt op basis van artikel 181, § 2, van de Grondwet. Er dient derhalve een specifiek samenwerkingsakkoord tot stand te komen tussen de federale Staat en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wat betreft het beheer van de onder de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap ressorterende instellingen die gevestigd zijn op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

---

(7) Deze hervorming treedt in werking op 1 januari 2002 (artikel 41 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen).

Als dat samenwerkingsakkoord niet gesloten wordt, kan artikel 26, 4°, van het ontwerp niet worden uitgevoerd wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft.

Artikel 48

Artikel 48 van het ontwerp voorziet in de oprichting van het "federaal secretariaat van de Centrale Vrijzinnige Raad". Volgens die bepaling staat dat federaal secretariaat

> "... de Centrale Vrijzinnige Raad bij in de uitvoering van zijn beleid en coördinatie van het beheer van de materiële en financiële belangen van de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.".

In haar voormelde advies 26.817/2 heeft de afdeling wetgeving reeds de aandacht gevestigd op de onduidelijke rol van het federaal secretariaat door op het volgende te wijzen :

> "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 "Centrale 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."

Hoewel artikel 48 van het ontwerp herzien is in een poging om die kritiek weg te nemen, blijft het rechtskarakter van het federaal secretariaat ook nu nog onduidelijk, terwijl de taken van dienstverlening die het secretariaat op zich moet nemen zeer vaag blijven. Bijgevolg ziet de Raad van State niet in welk onderscheid dient te worden gemaakt tussen dat federaal secretariaat en de Centrale Vrijzinnige Raad zelf.

Artikelen 49 tot 53

1. Artikel 49 van het ontwerp luidt als volgt :

"De kosten inherent aan de werking van het federaal secretariaat zijn ten laste van de Staat, binnen de grenzen van de kredieten die hiervoor jaarlijks op de begroting van het ministerie van Justitie ingeschreven worden.".

Naar aanleiding van vragen in dit verband hebben de gemachtigden van de minister uitgelegd dat het de bedoeling is aan de Centrale Vrijzinnige Raad een subsidie toe te kennen die losstaat van de overname van de kosten van de wedden en pensioenen van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad.

Die handelwijze druist in tegen artikel 181, paragraaf 2, van de Grondwet, waarin wordt bepaald dat alleen de wedden en pensioenen ten laste van de Staat komen.

Artikel 49 van het ontwerp houdt niet alleen een schending in van artikel 181, paragraaf 2, van de Grondwet, doch het is eveneens vatbaar voor kritiek uit het oogpunt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 181, § 1, van de Grondwet, als de wetgever geen objectieve reden kan geven voor dit verschil in behandeling van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad, enerzijds, en de bedienaars van de erkende erediensten, anderzijds.

2. Volgens artikel 50, onderdeel 1°, van het ontwerp omvatten de werkingskosten :

"1° de bezoldiging van het onderhoudspersoneel en van de andere personeelsleden, nodig voor de coördinatie van de organisatie en werking van de niet-confessionele morele dienstverlening ...",

terwijl in onderdeel 3° sprake is van de "afgevaardigden".

Uit de uitleg van de gemachtigden van de minister blijkt dat het niet om dezelfde personen gaat, aangezien de eerstgenoemden de hoedanigheid van afgevaardigde van de Centrale Vrijzinnige Raad niet bezitten. Die personen zijn meer in het bijzonder met administratieve taken belast.

Ook hier moet worden nagegaan of het feit dat de bezoldiging van dat personeel ten laste van de Staat komt verenigbaar is met artikel 181, § 2, van de Grondwet en of zulks gerechtvaardigd is in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in onderlinge samenhang gelezen met artikel 181, § 1.

Wat de toekenning van de verschillende vergoedingen betreft, wordt verwezen naar algemene opmerking nr. II.2.

Artikel 56

1. Volgens het eerste lid genieten afgevaardigden die een wedde ten laste van de schatkist ontvangen en wier dienstbetrekking een einde neemt, een rustpensioen ten laste van de schatkist onder dezelfde voorwaarden en overeenkomstig dezelfde nadere regels als ambtenaren van de federale ministeries, terwijl voor de pensioenen van bedienaars van de erkende erediensten afzonderlijke regelingen zijn uitgewerkt.

De wetgever moet deze verschillende behandeling met redelijke en objectieve argumenten kunnen rechtvaardigen ten aanzien van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

2. Zoals artikel 56 van het ontwerp gesteld is, is het te onnauwkeurig. Met het oog op de rechtszekerheid zou duidelijk moeten worden aangegeven welke wet- en verordeningsteksten de steller van het ontwerp toepasselijk wenst te verklaren op de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad. De wetgever heeft die handelwijze gevolgd voor de bedienaars van de erkende erediensten.

Zo bijvoorbeeld bevat de algemene wet van 21 juli 1844 op de burgerlijke en kerkelijke pensioenen specifieke bepalingen voor leden van de rooms-katholieke geestelijkheid en bedienaars van de andere erkende erediensten. Insgelijks is er in de werkingssfeer van de wet van 20 maart 1958 betreffende de cumulatie van pensioenen en wedden, en de regeling inzake rustpensioenen voor verschillende ambten uitdrukkelijk sprake van bedienaars van de erediensten.

Het ontwerp moet duidelijker zijn wat betreft de pensioenregeling waaronder afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad werkelijk zullen vallen.

Naar aanleiding van vragen in verband met de betekenis van het tweede lid van artikel 56, heeft de gemachtigde ambtenaar uitgelegd dat het de bedoeling is prestaties van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad die thans op grond van een arbeidscontract bij de Centrale Vrijzinnige Raad in dienst zijn, te laten meetellen voor hun pensioen.

Het ontworpen vierde lid voorziet daar echter reeds in.

De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat het tweede lid bijgevolg kan vervallen.

Het ontworpen vierde lid geeft nauwelijks verduidelijkingen betreffende de nadere regels voor het laten meetellen van de diensten die de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad gepresteerd hebben bij "de Unie Vrijzinnige Verenigingen" of bij het "Centre d'Action Laïque". Ook in dit verband moet worden verwezen naar een duidelijker tekst die aangeeft in welke mate dat meetellen ten laste van de Staat komt.

Artikel 57

Blijkbaar wordt bij deze bepaling aan de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad het verbod opgelegd hun beroepsactiviteiten te cumuleren. Krachtens artikel 181, paragraaf 2, van de Grondwet neemt de Staat slechts de wedde voor zijn rekening die verband houdt met het verlenen van niet-confessionele morele diensten door de afgevaardigde; of de afgevaardigde een nevenactiviteit mag uitoefenen, zal afhangen van de arbeidsverhouding tussen hem en de Centrale Vrijzinnige Raad.

Volgens de gemachtigden van de minister is het evenwel de bedoeling te vermijden dat eenzelfde afgevaardigde van de Centrale Vrijzinnige Raad, een dubbele wedde zou kunnen genieten in het kader van de morele diensten die hij verleent, gelet op de weddenschalen die in de ontworpen wet voorgeschreven zijn.

Als zulks de bedoeling van de steller van het ontwerp is, dient deze bepaling van het ontwerp te worden herzien teneinde ze duidelijker te redigeren.

Artikel 59

Deze bepaling heeft niets uit te staan met de uitvoering van artikel 181, paragraaf 2, van de Grondwet. Aangezien het daarbij gaat om decoraties in het kader van het verlenen van een militaire orde in de zin van artikel 114 van de Grondwet, is het overigens een bevoegdheid van de wetgever de voorwaarden te bepalen voor het verlenen van die onderscheidingen.

Deze bepaling behoort dan ook grondig te worden herzien.

Artikel 65

1. Om redenen van wetgevingstechniek behoort de inleidende zin van artikel 65 als volgt te worden gesteld :

"Art. 65. In de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, wordt in de plaats van artikel 29ter, dat artikel 29quater wordt, een nieuw artikel 29ter ingevoegd, luidende :

Artikel 29ter. ... (voorts als in het ontwerp)."

Door artikel 65 aldus te redigeren, kan artikel 66 vervallen.

2. Bij deze bepaling wordt een nieuw artikel 29ter ingevoegd in de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, teneinde daarin vast te leggen welke onderscheiden jaarwedden worden toegekend aan de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad naargelang van hun graad en hun anciënniteit.

Het eerste streepje heeft betrekking op de wedde van de secretaris-generaal. De minimumwedde bedraagt 1.562.569 frank en de maximumwedde 2.156.173 frank.

De secretaris-generaal geniet 11 tussentijdse verhogingen van 53.429 frank, om de twee jaar.

Door die tussentijdse verhogingen bedraagt de maximumwedde 2.150.288 en niet 2.156.173 frank.

De bepaling dient op dit punt te worden herzien.

Artikel 66

Dit artikel kan vervallen, gelet op opmerking nr. 1, die bij artikel 65 is gemaakt.

Artikel 72

Volgens deze bepaling

> "... erkent de Koning de centra voor morele dienstverlening en hun gebiedsomschrijving, die op het ogenblik van de inwerkingtreding van deze wet operationeel zijn."

In deze bepaling zou nader moeten worden aangegeven wat een operationeel centrum voor morele dienstverlening is. Is het territoriale werkgebied van die centra overigens steeds verenigbaar met artikel 4 van het ontwerp, naar luid waarvan die centra worden erkend op basis van het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad ? Wat gebeurt er met een centrum waarvan de werkkring het grondgebied van twee provincies bestrijkt ? Onder welke provinciale instelling zal dat centrum ressorteren ?

Op vragen in dat verband hebben de gemachtigden van de minister geantwoord dat de erkenning van de lokale diensten moet geschieden met inachtneming van artikel 4 van het ontwerp en dat er in principe geen sprake kan zijn van het erkennen van een lokale dienst waarvan de werkkring het grondgebied van twee provincies bestrijkt. Die bedoeling moet op zijn minst tot uiting komen in de bespreking van de onderzochte bepaling.

Artikel 73

Met het oog op het veilig stellen van de verkregen rechten van de afgevaardigden die nu voor de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschap werken, voorziet artikel 73 van het ontwerp, bij wijze van overgangsbepaling, in andere wedden dan die welke in artikel 65 van het ontwerp vermeld zijn, alsook in andere functiebenamingen.

Onder de aldus vermelde wedden is soms sprake van die van "moreel consulent-eerste klasse (barema 1)" en van die van "moreel consulent-eerste klasse (barema 2)", of nog van die van "adjunct moreel consulent (barema zonder haardtoelage of standplaatstoelage)".

Naar aanleiding van vragen over die verschillen, hebben de gemachtigden van de minister uitgelegd dat die verschillen volgens hen steunden op de anciënniteit en op de graad van verantwoordelijkheid die de betrokkenen op zich nemen.

Die verduidelijkingen moeten in de tekst van het ontwerp worden opgenomen.

Artikel 74

De aandacht van de steller van het ontwerp wordt gevestigd op de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, waarin al het probleem geregeld wordt van de aanwending van de toelagen van het Rijk voor andere doeleinden dan die waarvoor ze oorspronkelijk werden verleend.

.../...

Toen de gemachtigde ambtenaar gevraagd is wat de juiste reikwijdte is van deze bepaling van het ontwerp, heeft hij geantwoord dat dit artikel inderdaad in verband moet worden gebracht met die wetgeving.

Slotopmerkingen

1. De steller van het ontwerp wordt er opmerkzaam op gemaakt dat de geldsommen alleen in franken zijn uitgedrukt. Zij moeten in euro's worden uitgedrukt. Het ontwerp behoort te worden aangevuld met een overgangsbepaling, die tot 1 januari 2002 zou gelden teneinde de geldsommen in franken uit te drukken. De bedragen in franken en in euro's moeten voluit in letters worden geschreven.

2. Voor de nummering van titels, hoofdstukken, afdelingen en onderafdelingen worden hoofdtelwoorden in Romeinse cijfers gebruikt, behalve - wat het Frans betreft - voor "Titre premier", "Chapitre premier", "Section première" en "Sous-section première".

3. Streepjes moeten worden vermeden, aangezien zulks het moeilijk maakt te onderkennen welke bepalingen ze bevatten, inzonderheid bij wijzigingen. Deze opmerking geldt vooral voor artikel 65 van het ontwerp, tot wijziging van artikel 29ter van de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten.

4. De Nederlandse tekst van het ontwerp laat zeer te wensen over. Onder voorbehoud van de hiervoren gemaakte inhoudelijke opmerkingen wordt in dit verband verwezen naar de slotopmerkingen van het voormelde advies 26.817/2.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren	Y. KREINS,	président de chambre, kamervoorzitter,
	P. QUERTAINMONT, J. JAUMOTTE	conseillers d'Etat, staatsraden,
	J. van COMPERNOLLE, B.GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw	B. VIGNERON,	greffier, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. G. MARTOU, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. JAUMOTTE.

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS