

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.484/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Justice, le 28 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du Culte musulman", a donné le 2 juillet 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"La motivation de l'urgence spéciale résulte de la circonstance que le mandat des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique est arrivé à expiration le 31 mai 2004, ainsi que l'a prévu l'arrêté royal du 18 juillet 2003 portant reconnaissance des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Que c'est donc en vertu du principe général de droit de la continuité des services publics que l'Exécutif actuel peut continuer l'exercice de ses missions. Dès lors qu'un nouvel Exécutif devra être mis en place dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici la fin de l'année 2004, il est urgent que la commission chargée de l'organisation des élections qui conduiront à cette nouvelle représentation, puisse fonctionner dans les meilleurs délais. En effet, il lui incombera entre le mois de juillet et le mois de novembre de prendre toutes les dispositions utiles au bon déroulement de ce processus électoral en mettant en oeuvre les principes essentiels qui avaient déjà été appliqués lors des premières élections organisées le 13 décembre 1998 (notamment l'appel aux candidats et aux électeurs potentiels, l'établissement des listes, la fixation des lieux de vote, la détermination du régime électoral ainsi que les collèges électoraux, ...). Vu également les deux mois d'été, la commission devra dès le mois de septembre faire appel aux candidats et aux électeurs pour que les listes définitives puissent être établies au plus tard au mois de novembre;"

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

.../...

AW

- 3 -

37.484/2

.../...

I. Portée du projet d'arrêté royal

1. Le projet d'arrêté a pour but de créer une commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman (article 1^{er}). Cette commission est composée de deux magistrats honoraires, de deux membres de la communauté musulmane et d'un expert en législation électorale et contentieux des opérations électorales (article 2).

Cette commission a pour mission de prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections, veiller à la régularité des opérations électorales, organiser une médiation en ce qui concerne les litiges ⁽¹⁾, approuver la désignation des présidents et assesseurs des bureaux de vote et prendre les mesures utiles afin de composer une délégation d'observateurs le jour des élections (article 4).

Le projet définit les modalités de fonctionnement de la commission (articles 3 et 5 à 8) et prévoit la remise d'un rapport final une fois les opérations électorales terminées (article 10).

Les dépenses engagées par cette commission pour organiser les élections sont mises à charge des subsides inscrits dans une allocation de base du budget du Service public Fédéral justice à concurrence de 300.000 EUR (article 9).

2. Le rapport au Roi indique que le projet d'arrêté procède de la décision du Gouvernement,

⁽¹⁾ Il s'agit des litiges portant sur les déclarations à effectuer par les électeurs et par les candidats, sur la preuve d'inscription sur la liste soit des candidats soit des électeurs et sur les conditions à respecter par les candidats.

"Vu l'absence de consensus au sein de la Communauté musulmane ⁽²⁾ ainsi que le défaut de critères objectifs juridiquement irréprochables, (...) d'aider la Communauté musulmane à mettre sur pied des élections générales afin d'assurer une nouvelle légitimité à ses organes représentatifs."

pour poursuivre que

"Le Gouvernement considère qu'il n'a pas à prendre parti devant les oppositions qui se manifestent et que, puisque l'arrêté royal du 18 juillet 2003 ⁽³⁾ a prévu la fin du mandat des membres de l'Exécutif le 31 mai 2004, il convient de permettre à tous de s'exprimer et ainsi favoriser la mise en place d'un Exécutif jouissant d'une légitimité incontestable et capable de rétablir un dialogue avec l'ensemble des Musulmans de Belgique."

II. La compétence de l'autorité fédérale

1. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VIII, nouveau, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'inséré par l'article 4 de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, les

⁽²⁾ Le rapport au Roi mentionne qu'"il n'a pas été possible de dégager un consensus sur l'organisation d'élections générales, l'Exécutif défendant la position selon laquelle il convenait de s'en référer au protocole soumis au Gouvernement le 13 mars 1998, préconisant un renouvellement partiel (d'un tiers) de l'assemblée générale après cinq ans, moyennant la mise en oeuvre d'un processus de cooptation sans qu'aucune définition des modalités de cette cooptation ne soient fournies, la cooptation étant cependant abandonnée par l'Exécutif au profit d'un processus d'élection directe.

Or, lors d'entretiens avec d'autres représentants de la Communauté musulmane de Belgique ou par plusieurs courriers (...), il est apparu que la décision de l'Exécutif des Musulmans de Belgique de promouvoir des élections partielles, suscitait de vives oppositions et engendrait une nouvelle fois des tensions".

⁽³⁾ Non publié au Moniteur belge et non joint au dossier.

régions sont compétentes pour ce qui concerne "les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus", mais "à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes".

La réglementation en projet relève bien des compétences qui ont ainsi été réservées à l'autorité fédérale ⁽⁴⁾.

III. Fondement légal du projet d'arrêté royal

1. Le préambule de l'arrêté en projet fait référence, au titre de fondement légal, aux articles 19 et 19*bis*, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes ⁽⁵⁾.

Aux termes du rapport au Roi,

"La lecture combinée des articles 19 et 19*bis* de la loi du 4 mars 1870 sur le temporel du culte (...) mène à la conclusion que les administrations propres au Culte islamique sont, en ce qui concerne la gestion de leurs intérêts temporels et pour leurs rapports avec l'autorité civile, représentées et organisées de la manière qui sera déterminée par le Gouvernement."

⁽⁴⁾ Voir en ce sens l'avis 34.547/AG, donné le 11 février 2003 par l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission ad hoc en ce qui concerne les avis négatifs relatifs aux candidats à un mandat au sein de l'Exécutif des Musulmans de Belgique".

⁽⁵⁾ L'arrêté se fonde également sur l'article 2 de l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Cet article prévoit que "Le Roi reconnaît les membres de l'Exécutif proposés au Ministre de la Justice". Une disposition d'un arrêté royal ne peut cependant pas servir de fondement légal à un autre arrêté royal de portée réglementaire.

2. En ce qui concerne les cultes islamique et orthodoxe, l'article 19*bis* règle, en ses alinéas 1^{er} et 2, deux aspects, à savoir, dans son alinéa 1^{er}, la gestion du temporel du culte et, dans son alinéa 2, la reconnaissance de l'organe représentatif du culte.

En son alinéa 1^{er}, l'article 19*bis* prévoit, en effet, que les administrations propres aux cultes islamique et orthodoxe sont organisées "de la manière prévue par l'article 19 sur le territoire des provinces et de l'arrondissement de Bruxelles-capital". En application de cet article 19, les cultes islamique ⁽⁶⁾ et orthodoxe ⁽⁷⁾, à l'instar des églises protestante, anglicane et israélite ⁽⁸⁾, sont, pour la gestion de leurs intérêts temporels et pour les rapports avec l'autorité civile, représentés et organisés de la manière déterminée par le Gouvernement.

⁽⁶⁾ Pour le culte islamique, cette disposition est mise en oeuvre par l'arrêté royal du 3 mai 1978 portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques.

⁽⁷⁾ Pour l'église orthodoxe, c'est l'arrêté royal du 15 mars 1988 portant organisation des conseils de fabriques d'églises du culte orthodoxe qui crée les conseils de fabriques d'églises et fixe leur composition, mettant ainsi en oeuvre l'article 19*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 mai 1870, précitée.

⁽⁸⁾ Pour ces églises, la disposition a été mise en oeuvre :

- pour l'église protestante, par l'arrêté royal du 23 février 1871 relatif à l'organisation des églises protestantes et israélites, qui crée des conseils d'administration pour la gestion des intérêts temporels du culte protestant et par l'arrêté royal du 7 février 1876 relatif aux conseils d'administration de l'église protestante, qui en détermine la composition;
- pour l'église anglicane, par l'arrêté royal du 17 janvier 1875 relatif aux conseils d'administration des églises anglicanes qui crée un conseil d'administration pour la gestion des intérêts temporels de l'église anglicane et par l'arrêté royal du 11 juillet 1923 portant que le comité central du culte anglican est composé d'un président et de deux membres, tous trois désignés par le Ministre de la Justice;
- pour l'église israélite, par l'arrêté royal du 23 février 1871, précité, qui crée des conseils d'administration pour la gestion des intérêts temporels du culte israélite et par l'arrêté royal du 7 février 1876 relatif aux conseils d'administration du culte israélite, qui en détermine la composition.

En son alinéa 2, l'article 19*bis* précise que les rapports avec l'autorité civile sont assurés par l'organe représentatif du culte islamique ⁽⁹⁾. Cet alinéa fonde le pouvoir du Roi de reconnaître l'organe représentatif du culte islamique ⁽¹⁰⁾.

Toutefois, cet article 19*bis*, pas plus que l'article 19 ⁽¹¹⁾, ne confère au Roi une habilitation pour régler une question aussi spécifique, à savoir instituer, comme le fait le projet, une commission chargée de l'organisation du renouvellement des organes du culte musulman et ce, d'autant que la matière concernée a trait à une liberté fondamentale consacrée tant par les articles 19 à 21 et 181, § 1^{er}, de la Constitution que par l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽¹²⁾.

En l'état actuel du droit interne, le Conseil d'État ne peut donc que conclure, sur la base de l'article 105 de la Constitution, à l'absence de toute base légale pouvant fonder l'arrêté royal en projet.

⁽⁹⁾ Pour le culte islamique, cette disposition a été mise en oeuvre par l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui abroge l'arrêté royal du 3 juillet 1996 relatif à l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui abrogeait lui-même l'arrêté royal du 16 novembre 1990 relatif au Conseil provisoire des Sages pour l'organisation du culte islamique en Belgique. Pour le culte orthodoxe, c'est l'arrêté royal du 15 mars 1988, précité, qui en son article 1^{er}, reconnaît le métropolite-archevêque du Patriarcat Oecuménique de Constantinople comme l'organe représentatif de l'ensemble de l'église orthodoxe.

⁽¹⁰⁾ Voir en ce sens l'avis 34.547/AG, précité.

⁽¹¹⁾ Cet article n'a d'ailleurs jamais jusqu'à présent été invoqué, dans les préambules des arrêtés des 15 mars 1988, 16 novembre 1990, 3 juillet 1996 et 3 mai 1999, précités, comme fondement légal.

⁽¹²⁾ Comme l'a rappelé le Conseil d'État, dans son avis 16.843/9, donné le 9 octobre 1985, sur un projet d'arrêté royal créant le Conseil supérieur des musulmans de Belgique et portant organisation des comités chargés de la gestion du temporel des communautés islamiques reconnues, les articles 18, 19 et 19*bis* de la loi du 4 mars 1870, précitée, sont de stricte interprétation car s'ils ne règlent pas l'organisation interne des cultes, ils ont des rapports avec celle-ci.

IV. La compatibilité des mesures envisagées par le projet d'arrêté avec le régime de protection des droits fondamentaux

Si l'initiative d'une loi devait être prise, qui s'inspirerait du projet d'arrêté examiné, celle-ci devrait s'inscrire dans les conditions rappelées par l'Assemblée générale dans son avis 34.547/AG, précité. Ces conditions sont les suivantes.

Concernant la liberté de pensée, de conscience et de religion

"5. Ces conditions tiennent en premier lieu à l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après C.E.D.H.), qui consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion et dont le caractère fondamental au regard des droits de l'homme est souligné par la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle énonce que :

"La liberté de pensée, de conscience et de religion [garantie par cette disposition] représente l'une des assises d'une «société démocratique» au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société." ⁽¹³⁾.

Dans son arrêt Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, du 26 octobre 2000,

"La Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention.

Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie

⁽¹³⁾ C.E.D.H., Kokkinakis c/ Grèce, 19 avril 1993, § 31; dans le même sens : Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, 26 octobre 2000, § 60.

associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au coeur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés." ⁽¹⁴⁾.

Concernant l'admissibilité des restrictions à la liberté de religion, telles que circonscrites par l'article 9, § 2, de la C.E.D.H.

"7. Cette disposition énonce :

"La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

Dans son arrêt précité du 26 novembre 2000, Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, la Cour européenne des droits de l'homme apporte un éclairage sur l'exigence selon laquelle les restrictions à la liberté de religion doivent être "prévues par la loi" :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite (...).

Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En

⁽¹⁴⁾ Paragraphes 61 et 62.

conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (...)." ⁽¹⁵⁾.

La Cour européenne des droits de l'homme requiert en outre qu'il existe des garanties procédurales, par exemple des débats contradictoires devant un organe indépendant, contre un exercice arbitraire du pouvoir d'appréciation accordé au pouvoir exécutif ⁽¹⁶⁾.

Il conviendra, le cas échéant, de justifier la mesure par référence aux objectifs légitimes admis par l'article 9, § 2, précité, de la C.E.D.H., en veillant en outre au respect du principe de proportionnalité qui se déduit de l'exigence, inscrite à la même disposition, selon laquelle la mesure doit être « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre les objectifs poursuivis."

Concernant la liberté d'association

"8. Comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a énoncé, compte tenu de ce que les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées, le contrôle de la compatibilité de législation envisagée doit se faire également par référence à l'article 11 de la C.E.D.H. qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat, les articles 9 et 11 de la Convention s'interprétant à la lumière l'un de l'autre." ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾

Concernant l'interdiction de la discrimination

⁽¹⁵⁾ C.E.D.H., Hassan et Tchaouch c/ Bulgarie, précité, § 84. Voir aussi, sur la notion de "loi" au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, not., C.E.D.H., Sunday Times c/ Royaume-Uni, 26 avril 1979, § 49; Larissis e.a. c/ Grèce, 24 février 1998, § 40; Hashman et Harrup c/ Royaume-Uni, 25 novembre 1999, § 31; Rotaru c/ Roumanie, 4 mai 2000, § 52.

⁽¹⁶⁾ Même arrêt, § 85.

⁽¹⁷⁾ Même arrêt, §§ 62, 65 et 91.

⁽¹⁸⁾ Les conditions auxquelles des ingérences sont déclarées admissibles par le paragraphe 2 de ces deux dispositions ne sont toutefois pas énoncées de manière identique; il y a donc lieu, en la matière, de satisfaire cumulativement aux conditions prévues par l'une et par l'autre de ces dispositions.

"10. En outre, il y aura lieu de tenir compte de l'interdiction de discrimination dans la jouissance des droits fondamentaux précités, prévue par l'article 14 de la C.E.D.H. et résultant également des articles 10 et 11 de la Constitution.

(...)

Pour qu'(une) différence de traitement soit compatible avec ces dispositions, le législateur devrait établir que la mesure en projet poursuit un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre le but visé et la mesure destinée à l'atteindre."

Concernant le respect des articles 19 à 21 et 181, § 1^{er}, de la Constitution

"11. (...) se situant dans le cadre de la reconnaissance nécessaire à l'organisation des relations entre l'autorité publique et l'organe représentatif du culte islamique, la loi devra, quant au fond, tenir compte des exigences déduites de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution, aux termes duquel :

"Les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat; les sommes nécessaires pour y faire face sont annuellement portées au budget."

Comme il a été rappelé plus haut, sous le n° 6, c'est en effet l'Exécutif des Musulmans de Belgique qui est habilité à désigner pour la religion islamique les ministres du culte dont les traitements et les pensions seront pris en charge par le budget fédéral. Le Gouvernement dispose ainsi d'un interlocuteur lui permettant de mettre en oeuvre, pour ce culte, l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

Cette dernière disposition doit se lire en relation avec les articles 19 à 21 de la Constitution, dont il résulte que, pour ce qui concerne le culte proprement dit, les relations avec la puissance publique sont fondées sur le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat, lui-même corollaire de la liberté de religion. Il en résulte qu'il appartient aux cultes concernés eux-mêmes de déterminer quel organisme est compétent pour intervenir en la qualité d'organe représentatif à l'égard de l'Etat. Le Roi est certes habilité par l'article 19bis, alinéa 3, (lire : alinéa 2) de la loi précitée du 4 mars 1870 à reconnaître cet organe représentatif, mais, ce faisant, Il ne peut substituer à l'organe que le culte lui-même considère comme représentatif, un organe qui, notamment par sa composition finale, ne présenterait plus cette qualité."

*

* *

.../...

Compte tenu des conditions ainsi rappelées, la loi devrait tenir compte des éléments suivants.

En principe, c'est au culte reconnu de déterminer lui-même quel organe est compétent pour intervenir, en qualité d'organe représentatif du culte, à l'égard de l'État, notamment pour assurer la mise en oeuvre de l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

La mise en place d'une commission chargée de manière aussi générale des missions que lui assigne l'auteur du projet, constitue une ingérence dans les libertés dont question ci-avant.

Il doit, dès lors, pouvoir être justifié que cette ingérence reste dans les limites circonscrites par les articles précités de la C.E.D.H. et de la Constitution.

Le culte musulman est un culte reconnu. L'État, confronté à la nécessité, tout en respectant la liberté de culte, de permettre au culte musulman de jouir des droits que confère la Constitution aux cultes reconnus, se trouve dans l'obligation de reconnaître "des organes du culte musulman". Il y aura toutefois lieu d'établir que le mécanisme projeté est le seul de nature à atteindre pleinement le but poursuivi, notamment en raison des spécificités de ce culte quant à son organisation interne et de l'impossibilité dans laquelle celui-ci se trouverait de présenter lui-même un organe qui puisse être reconnu comme représentatif.

Quoi qu'il en soit, cette ingérence doit rester aussi limitée que possible et il doit exister un rapport de proportionnalité entre le but visé et les mesures destinées à l'atteindre.

À titre d'exemple, ne correspond pas à cette exigence, la formulation trop large du texte de l'article 4, 1°, du projet, qui prévoit que la commission est chargée de "prendre toutes les mesures nécessaires pour l'organisation des élections générales."

Enfin, les dispositions ne s'appliquant qu'au culte musulman, elles devront pouvoir être justifiées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

V. Conclusion

Les mesures en projet, par leur spécificité, manquent de fondement légal en droit interne. Pour pouvoir être introduites, une intervention préalable du législateur est requise. Le système globalement mis en place devra en outre être compatible avec les articles 9, 11 et 14 de la C.E.D.H. et avec les articles 10, 11, 19 à 22 et 181 de la Constitution.

Eu égard aux conclusions qui précèdent, et au fait qu'une intervention du législateur s'impose, le Conseil d'État se dispense d'examiner plus avant le contenu des dispositions du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.484/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 28 juni 2004 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Justitie verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie belast met de organisatie van de hernieuwing van de organen van de Islamitische eredienst", heeft op 2 juli 2004 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"La motivation de l'urgence spéciale résulte de la circonstance que le mandat des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique est arrivé à expiration le 31 mai 2004, ainsi que l'a prévu l'arrêté royal du 18 juillet 2003 portant reconnaissance des membres de l'Exécutif des Musulmans de Belgique. Que c'est donc en vertu du principe général de droit de la continuité des services publics que l'Exécutif actuel peut continuer l'exercice de ses missions. Dès lors qu'un nouvel Exécutif devra être mis en place dans les meilleurs délais et au plus tard d'ici la fin de l'année 2004, il est urgent que la commission chargée de l'organisation des élections qui conduiront à cette nouvelle représentation, puisse fonctionner dans les meilleurs délais. En effet, il lui incombera entre le mois de juillet et le mois de novembre de prendre toutes les dispositions utiles au bon déroulement de ce processus électoral en mettant en oeuvre les principes essentiels qui avaient déjà été appliqués lors des premières élections organisées le 13 décembre 1998 (notamment l'appel aux candidats et aux électeurs potentiels, l'établissement des listes, la fixation des lieux de vote, la détermination du régime électoral ainsi que les collèges électoraux, ...). Vu également les deux mois d'été, la commission devra dès le mois de septembre faire appel aux candidats et aux électeurs pour que les listes définitives puissent être établies au plus tard au mois de novembre;"

*

* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

.../...

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

I. Draagwijdte van het ontwerp van koninklijk besluit

1. Het ontwerpbesluit strekt ertoe een commissie op te richten die is belast met de organisatie van de "hernieuwing" (lees : vernieuwing) van de organen van de islamitische eredienst (artikel 1). Die commissie is samengesteld uit twee eremagistraten, twee leden van de moslimgemeenschap en een deskundige inzake kieswetgeving en inzake geschillen betreffende kiesverrichtingen (artikel 2).

Die commissie heeft tot taak alle nodige maatregelen te nemen voor de organisatie van de verkiezingen, toe te zien op de regelmatigheid van de kiesverrichtingen, geschillenbemiddeling te organiseren ⁽¹⁾, de aanstelling van de voorzitters en de assessoren van de kiesbureaus goed te keuren en de nodige maatregelen te treffen voor de samenstelling van een afvaardiging van waarnemers op de dag van de verkiezingen (artikel 4).

Het ontwerp bepaalt de nadere regels betreffende de werkwijze van de commissie (artikelen 3 en 5 tot 8) en voorziet in de indiening van een eindverslag nadat de kiesverrichtingen afgesloten zijn (artikel 10).

De uitgaven die de commissie maakt voor het organiseren van de verkiezingen, worden aangerekend op de subsidies uitgetrokken op een basisallocatie van de begroting van de Federale Overheidsdienst Justitie, ten belope van 300.000 EUR (artikel 9).

⁽¹⁾ Het betreft de geschillen inzake de verklaringen af te leggen door de kandidaten en de kiezers, inzake het bewijs van inschrijving, hetzij als kandidaat op de kieslijsten, hetzij als kiezer op de lijst van de kiezers, en inzake het naleven van de voorwaarden gesteld aan de kandidaten.

2. In het verslag aan de Koning staat te lezen dat het ontwerpbesluit volgt op het besluit van de regering om,

"Aangezien er geen consensus is in de schoot van de Moslingemeenschap ⁽²⁾ en ook bij gebrek aan objectieve criteria die juridisch gezien onaanvechtbaar zijn, (...) de Moslingemeenschap te helpen bij de organisatie van algemene verkiezingen, teneinde voor deze representatieve organen een nieuwe legitimiteit te garanderen."

Voort wordt gesteld :

"De Regering is van oordeel dat het haar niet toekomt om stelling te nemen in de tegenstellingen die zich voordoen en dat, aangezien het koninklijk besluit van 18 juli 2003 ⁽³⁾ het einde van het mandaat van de leden van de Executief op 31 mei 2004 had voorzien, het aangewezen is de mogelijkheid aan eenieder te bieden om zich uit te spreken en op die wijze de installatie te bevorderen van een Executief dat over een onbetwiste legitimiteit beschikt en dat in staat is om de dialoog met het geheel van de Moslims van België te herstellen."

II. Bevoegdheid van de federale overheid

1. Naar luid van artikel 6, § 1, VIII, nieuw, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ingevoegd bij artikel 4 van de bijzondere

⁽²⁾ In het verslag aan de Koning staat voorts te lezen dat "geen consensus bereikt (werd) over de organisatie van algemene verkiezingen, het Executief bleef zijn standpunt verdedigen dat men moest verwijzen naar het aan de Regering op 13 maart 1998 voorgelegde protocol waarin was opgenomen dat een gedeeltelijke vernieuwing (van één derde) van de Algemene vergadering zou gebeuren na verloop van vijf jaar, mits de inwerkingstelling van een coöptatieproces, zonder dat er een enkele definitie geleverd werd van de modaliteiten van deze coöptatie. De coöptatie wordt evenwel door het Executief niet langer weerhouden, ten voordele van een werkwijze met rechtstreekse verkiezing. Welnu, tijdens gesprekken met andere vertegenwoordigers van de Belgische Moslingemeenschap of uit de verschillende (...) brieven, is gebleken dat de beslissing van de Executief van de Moslims van België om gedeeltelijke verkiezingen te promoten, op ernstige weerstand stootte en dat het opnieuw tot spanningen leidde."

⁽³⁾ Niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad en niet gevoegd bij het dossier.

wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, zijn de gewesten bevoegd wat betreft "de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten", evenwel "met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten".

De ontworpen regeling valt voorzeker onder de bevoegdheden die aldus exclusief aan de federale overheid zijn toegekend ⁽⁴⁾.

III. Rechtsgrond van het ontwerp van koninklijk besluit

1. In de aanhef van het ontworpen besluit worden bij wijze van rechtsgrond de artikelen 19 en 19*bis*, eerste en tweede lid, van de wet van 4 maart 1870 op het tijdelijke der erediensten opgegeven ⁽⁵⁾.

In het verslag aan de Koning lezen we :

"De samenlezing van het artikel 19 en 19*bis* van de wet van 4 maart 1870 op de temporaliën van de erediensten, leidt tot de conclusie dat de besturen die eigen zijn aan de Islamitische eredienst voor wat betreft het beheer van de tijdelijke belangen en voor hun betrekkingen met de burgerlijke overheid, vertegenwoordigd en ingericht worden op de wijze die door de Regering wordt bepaald."

⁽⁴⁾ Zie in die zin advies 34.547/AG, op 11 februari 2003 door de Algemene Vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekt over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Commissie ad hoc inzake de negatieve adviezen betreffende de kandidaten voor een mandaat in het Executief van de Moslims van België".

⁽⁵⁾ Het besluit heeft eveneens als rechtsgrond artikel 2 van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België. Dit artikel schrijft voor : "De Koning erkent de op basis van de verkiezingsprocedure aan de Minister van Justitie voorgestelde leden van het Executief." Een bepaling van een koninklijk besluit kan evenwel niet dienen als rechtsgrond voor een ander koninklijk besluit met kracht van verordening.

2. Wat de islamitische en de orthodoxe eredienst betreft, regelen het eerste en het tweede lid van artikel 19*bis* twee aspecten, respectievelijk het beheer van het tijdelijke van de eredienst (eerste lid) en de erkenning van het representatief orgaan van de eredienst (tweede lid).

Artikel 19*bis*, eerste lid, bepaalt immers dat de besturen die eigen zijn aan de islamitische en de orthodoxe eredienst worden georganiseerd "op de door artikel 19 bepaalde wijze op het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad". Met toepassing van dat artikel 19 worden de islamitische ⁽⁶⁾ en de orthodoxe ⁽⁷⁾ eredienst, naar het voorbeeld van de protestantse, anglicaanse en israëlitische kerken ⁽⁸⁾, voor het beheer van hun tijdelijke belangen en voor

⁽⁶⁾ Voor de islamitische eredienst wordt die bepaling ten uitvoer gelegd bij het koninklijk besluit van 3 mei 1978 tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporaliën van de erkende islamitische gemeenschappen.

⁽⁷⁾ Voor de orthodoxe kerk wordt de oprichting en de samenstelling van de raden van de kerkfabrieken geregeld in het koninklijk besluit van 15 maart 1988 tot organisatie van de raden van de kerkfabrieken van de orthodoxe eredienst, waarbij aldus uitvoering wordt gegeven aan artikel 19*bis*, eerste lid, van de genoemde wet van 4 mei 1870.

⁽⁸⁾ Voor die kerken wordt de bepaling ten uitvoer gelegd :

- voor de protestantse kerk, bij het koninklijk besluit van 23 februari 1871 betreffende de organisatie van de protestantse en de israëlitische kerken, waarbij raden van bestuur worden opgericht voor het beheer van de tijdelijke belangen van de protestantse eredienst, en bij het koninklijk besluit van 7 februari 1876 betreffende de raden van bestuur bij de protestantse kerk, dat de samenstelling ervan bepaalt;
- voor de anglicaanse kerk, bij het koninklijk besluit van 17 januari 1875 betreffende de raden van bestuur bij de anglicaanse kerken, waarbij een raad van bestuur wordt opgericht voor het beheer van de tijdelijke belangen van de anglicaanse eredienst, en bij het koninklijk besluit van 11 juli 1923, waarin bepaald is dat het centraal comité van de anglicaanse eredienst uit een voorzitter en twee leden bestaat, alle drie aan te wijzen door de Minister van Justitie;
- voor de israëlitische kerk, bij het voormelde koninklijk besluit van 23 februari 1871 waarbij raden van bestuur worden opgericht voor het beheer van de tijdelijke belangen van de israëlitische eredienst, en bij het koninklijk besluit van 7 februari 1876 betreffende de raden van bestuur van de israëlitische eredienst, dat de samenstelling ervan bepaalt.

de betrekkingen met de burgerlijke overheid, vertegenwoordigd en georganiseerd op de manier die door de Regering wordt bepaald.

Artikel 19*bis*, tweede lid, bepaalt dat de betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzorgd door het representatief orgaan van de islamitische eredienst⁽⁹⁾. Dat lid vormt de basis voor de bevoegdheid van de Koning om het representatief orgaan van de islamitische eredienst te erkennen⁽¹⁰⁾.

Dat artikel 19*bis*, evenmin als artikel 19⁽¹¹⁾, verleent de Koning evenwel niet de bevoegdheid om een zo specifieke aangelegenheid te regelen, namelijk om, zoals in het ontwerp wordt gedaan, een commissie op te richten die belast is met de organisatie van de vernieuwing van de organen van de islamitische eredienst, temeer daar die aangelegenheid betrekking heeft op een fundamentele vrijheid, die zowel is vastgelegd in de artikelen 19 tot 21, en 181, § 1, van de Grondwet als in artikel 9 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Voor de islamitische eredienst is die bepaling ten uitvoer gelegd bij het koninklijk besluit van 3 mei 1999 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, waarbij het koninklijk besluit van 3 juli 1996 betreffende het Executief van de Moslims van België wordt opgeheven, dat zelf het koninklijk besluit van 16 november 1990 betreffende de voorlopige Raad van Wijzen voor de organisatie van de islamitische eredienst in België ophief. Voor de orthodoxe eredienst wordt bij artikel 1 van het voormelde koninklijk besluit van 15 maart 1988 de metropoliet-aartsbisschop van het Oecumenisch Patriarchaat van Constantinopel erkend als representatief orgaan van het geheel van de Orthodoxe kerk.

⁽¹⁰⁾ Zie in die zin het voormelde advies 34.547/AV.

⁽¹¹⁾ Dat artikel is tot hier toe overigens nog nooit als rechtsgrond aangevoerd in de aanhef van de voormelde besluiten van 15 maart 1988, 16 november 1990, 3 juli 1996 en 3 mei 1999.

⁽¹²⁾ Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 16.843/9 van 9 oktober 1985 over een ontwerp van koninklijk besluit tot instelling van de Hoge Raad van de moslims van België en tot inrichting van de comités belast met het beheer van de temporaliën van de erkende islamitische gemeenschappen, moeten de artikelen 18, 19 en 19*bis* van de genoemde wet van 4 maart 1870 strikt uitgelegd worden, want hoewel ze niet de interne organisatie van de erediensten regelen, houden ze toch verband met die organisatie.

Volgens de huidige stand van het interne recht kan de Raad van State dus op basis van artikel 105 van de Grondwet alleen besluiten dat er geen enkele wettelijke grondslag bestaat voor het ontworpen koninklijk besluit.

S Verenigbaarheid van de maatregelen waarin het ontwerpbesluit voorziet met de regeling voor de bescherming van de fundamentele rechten

Voor het geval een wetgevend initiatief genomen wordt dat op het thans onderzochte ontwerpbesluit zou steunen, zou deze wet moeten passen in het kader van de voorwaarden die de Algemene Vergadering in haar voormelde advies 34.547/AV in herinnering heeft gebracht. Die voorwaarden luiden als volgt :

Vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst

"5. Die voorwaarden houden in de eerste plaats verband met artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna te noemen EVRM), in welk artikel de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst verankerd is, terwijl de fundamentele waarde van die vrijheid in het licht van de rechten van de mens benadrukt wordt door het Europees Hof voor de rechten van de mens wanneer dat Hof het volgende stelt :

"La liberté de pensée, de conscience et de religion [garantie par cette disposition] représente l'une des assises d'une «société démocratique» au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents.

Il y va du pluralisme - chèrement conquis au cours des siècles - consubstantiel à pareille société." ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ EHRM., Kokkinakis tegen Griekenland, 19 april 1993, overweging 31; in dezelfde zin : Hassan en Tchaouch tegen Bulgarije, 26 oktober 2000, overweging 60.

In zijn arrest Hassan en Tchaouch tegen Bulgarije, van 26 oktober 2000, heeft het Hof het volgende gesteld :

"La Cour rappelle que les communautés religieuses existent traditionnellement et universellement sous la forme de structures organisées. Elles respectent des règles que les adeptes considèrent souvent comme étant d'origine divine. Les cérémonies religieuses ont une signification et une valeur sacrée pour les fidèles lorsqu'elles sont célébrées par des ministres du culte qui y sont habilités en vertu de ces règles. La personnalité de ces derniers est assurément importante pour tout membre actif de la communauté. La participation à la vie de la communauté est donc une manifestation de la religion, qui jouit de la protection de l'article 9 de la Convention.

Lorsque l'organisation de la communauté religieuse est en cause, l'article 9 doit s'interpréter à la lumière de l'article 11 de la Convention qui protège la vie associative contre toute ingérence injustifiée de l'Etat. Vu sous cet angle, le droit des fidèles à la liberté de religion suppose que la communauté puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'Etat. En effet, l'autonomie des communautés religieuses est indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au coeur même de la protection offerte par l'article 9. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective par l'ensemble de ses membres actifs du droit à la liberté de religion. Si l'organisation de la vie de la communauté n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés." ⁽¹⁴⁾.

Aanvaardbaarheid van de beperkingen van de vrijheid van godsdienst, zoals omschreven bij artikel 9, lid 2, van het EVRM

"7. Deze bepaling luidt aldus :

"De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

In zijn voormelde arrest van 26 november 2000, Hassan en Tchaouch t/Bulgarije, werpt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens licht op het vereiste dat de beperkingen van de godsdienstvrijheid "bij de wet" dienen te worden "voorzien" :

"La Cour rappelle sa jurisprudence constante selon laquelle l'expression «prévues par la loi» figurant aux articles 8 à 11 de la Convention non seulement exige que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la

⁽¹⁴⁾ Overwegingen 61 en 62.

qualité de la loi en cause : ainsi, celle-ci doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre à l'individu - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de régler sa conduite (...).

Pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante (...) ⁽¹⁵⁾.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt bovendien dat er procedurele waarborgen moeten bestaan, bijvoorbeeld een op tegenspraak gevoerd geding voor een onafhankelijk orgaan, tegen willekeurige uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid toegekend aan de uitvoerende macht ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ EHRM, Hassan en Tchaouch t/ Bulgarije, voormeld arrest, overweging 84. Zie ook, wat betreft het begrip "wet" in de zin van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inz., EHRM, Sunday Times t/ Verenigd Koninkrijk, 26 april 1979, overweging 49; Larissis e.a. t/Griekenland, 24 februari 1998, overweging 40; Hashman en Harrup t/ Verenigd Koninkrijk, 25 november 1999, overweging 31; Rotaru t/ Roemenië, 4 mei 2000, overweging 52.

⁽¹⁶⁾ Zelfde arrest, overweging 85.

In voorkomend geval dient de maatregel te worden gerechtvaardigd door verwijzing naar de wettige doelstellingen die bij het voormelde artikel 9, lid 2, van het EVRM worden aanvaard, waarbij er daarenboven op moet worden toegezien dat het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd dat af te leiden valt uit het in dezelfde bepaling vervatte vereiste dat de maatregel «in een democratische samenleving nodig (moet) zijn» om de nagestreefde doelstellingen te bereiken."

Vrijheid van vereniging

"8. Zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gesteld heeft, gelet op het feit dat geloofsgemeenschappen traditioneel bestaan in de vorm van georganiseerde structuren, dient de toetsing of de geplande wetgeving geen strijdigheid oplevert eveneens te geschieden uit het oogpunt van artikel 11 van het EVRM, dat het verenigingsleven beschermt tegen iedere ongeoorloofde inmenging van de Staat, waarbij de artikelen 9 en 11 van het Verdrag in elkaars licht dienen te worden geïnterpreteerd ⁽¹⁷⁾ ⁽¹⁸⁾."

Verbod van discriminatie

"10. Bovendien moet rekening worden gehouden met het verbod van discriminatie wat betreft het genot van de voormelde fundamentele rechten, in welk genot artikel 14 van het EVRM voorziet en dat eveneens voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

(...)

Om ervoor te zorgen dat (een) verschil in behandeling verenigbaar is met deze bepalingen, dient de wetgever aan te tonen dat de ontworpen maatregel een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het beoogde doel en de maatregel die bestemd is om het te bereiken."

Inachtneming van de artikelen 19 tot 21 en 181, § 1, van de Grondwet

"11.(...) de wetgever (zal), aangezien de maatregelen vallen binnen het kader van de erkenning die vereist is om de betrekkingen tussen de overheid en het representatieve orgaan van de islamitische eredienst te organiseren, fundamenteel

⁽¹⁷⁾ Zelfde arrest, overwegingen 62, 65 en 91

⁽¹⁸⁾ De voorwaarden waaronder inmenging aanvaardbaar wordt geacht in lid 2 van deze twee bepalingen, worden evenwel niet op dezelfde wijze uitgedrukt; ter zake dienen de voorwaarden die bij elk van deze bepalingen worden vastgesteld dus samen te worden vervuld.

rekening moeten houden met de vereisten die voortvloeien uit artikel 181, § 1, van de Grondwet, dat het volgende bepaalt :

"De wedden en pensioenen van de bedienaren der erediensten komen ten laste van de Staat; de daartoe vereiste bedragen worden jaarlijks op de begroting uitgetrokken."

Zoals daar eerder, onder punt 6, reeds op is gewezen, is immers het Executief van de Moslims van België gemachtigd om de bedienaren van de islamitische eredienst aan te wijzen, wier wedden en pensioenen door de federale begroting worden gedragen. De Regering beschikt aldus over een aanspreekpunt dat haar in staat stelt voor die eredienst artikel 181, § 1, van de Grondwet ten uitvoer te leggen.

De laatstgenoemde bepaling moet gelezen worden in samenhang met de artikelen 19 tot 21 van de Grondwet, waaruit blijkt dat, wat de eigenlijke eredienst betreft, de betrekkingen met de overheid steunen op het beginsel dat Kerk en Staat gescheiden zijn, dat zelf voortvloeit uit de vrijheid van godsdienst. Daaruit volgt dat het aan de betrokken erediensten zelf staat te bepalen welk orgaan bevoegd is om op te treden als representatief orgaan ten aanzien van de Staat. De Koning is weliswaar bij artikel 19*bis*, derde lid, (lees : tweede lid) van de genoemde wet van 4 maart 1870 gemachtigd om dat representatieve orgaan te erkennen, maar dusdoende kan Hij het orgaan dat de eredienst zelf als representatief beschouwt, niet vervangen door een ander orgaan dat, onder meer door de uiteindelijke samenstelling ervan, niet meer representatief zou zijn."

*

* *

Gelet op de aldus in herinnering gebrachte voorwaarden, zou de wet rekening moeten houden met de volgende gegevens.

In beginsel staat het aan de erkende eredienst om zelf te bepalen welk orgaan bevoegd is om op te treden als representatief orgaan van de eredienst ten aanzien van de Staat, inzonderheid om te zorgen voor de uitvoering van artikel 181, § 1, van de Grondwet.

Het oprichten van een commissie die op een zo algemene wijze belast wordt met de taken die de steller van het ontwerp haar opdraagt, vormt een inmenging in de vrijheden waarvan hierboven sprake is.

.../...

Bijgevolg moet kunnen worden aangetoond dat deze inmenging binnen de bij de voormelde artikelen van het EHRM en de Grondwet vastgestelde perken blijft.

De islamitische eredienst is een erkende eredienst. De Staat, die geconfronteerd wordt met de noodzaak om, met inachtneming van de vrijheid van eredienst, de islamitische eredienst in de mogelijkheid te stellen te beschikken over de rechten die de Grondwet toekent aan de erkende erediensten, is verplicht "organen van de islamitische eredienst" te erkennen. Evenwel dient te worden aangetoond dat de geplande regeling de enige is waarmee het beoogde doel ten volle kan worden bereikt, inzonderheid wegens het specifieke karakter van deze eredienst wat de interne organisatie betreft en de onmogelijkheid waarin deze zich zou bevinden om zelf een orgaan voor te dragen dat als representatief kan worden erkend.

Deze inmenging moet hoe dan ook zo beperkt mogelijk blijven en er moet een evenredigheidsverband bestaan tussen het beoogde doel en de aangewende middelen om dat doel te bereiken.

Zo bijvoorbeeld beantwoordt niet aan dat vereiste de te ruim geformuleerde tekst van artikel 4, 1°, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat de commissie ermee wordt belast "alle nodige maatregelen (te) nemen voor de organisatie van de algemene verkiezingen".

Tot slot zullen de bepalingen, aangezien zij alleen toepassing vinden op de islamitische eredienst, moeten kunnen worden gerechtvaardigd uit het oogpunt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

V. Besluit

De ontworpen maatregelen hebben, door de specificiteit ervan, geen rechtsgrond in het interne recht. Willen zij kunnen worden ingevoerd is de voorafgaande bemoeiing van de wetgever vereist. De regeling die op algemene wijze wordt ingevoerd,

.../...

zal bovendien verenigbaar moeten zijn met de artikelen 9, 11 en 14 van het EHRM en met de artikelen 10, 11, 19 tot 22 en 181 van de Grondwet.

Gelet op het voorgaande besluit en op het feit dat de bemoeiing van de wetgever vereist is, ziet de Raad van State af van een verder onderzoek van de inhoud van de bepalingen van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouwen	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS