

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.491/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 mei 2005 door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten", heeft op 14 juni 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten draagt aan de Vlaamse Regering op om de criteria vast te stellen voor de erkenning van de parochies van de rooms-katholieke eredienst (artikel 2, tweede lid), de kerkgemeenten van de protestantse eredienst (artikel 79, tweede lid), de parochies van de anglicaanse eredienst (artikel 115, tweede lid), de Israëlitische gemeenten (artikel 151, tweede lid), de parochies van de orthodoxe eredienst (artikel 187, tweede lid), en de islamitische gemeenschappen (artikel 230, tweede lid).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de uitvoering van die opdrachten.

Het ontwerp voorziet in een algemene regeling, die op elk van de genoemde kerk- of geloofsgemeenschappen van toepassing is. De ontworpen bepalingen hebben betrekking op de aanvraagprocedure en de erkenningsvoorwaarden (hoofdstuk II), de erkenningsprocedure (hoofdstuk III), en de opheffing van een verleende erkenning (hoofdstuk IV).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef is een materiële vergissing geslopen. De verwijzing naar artikel "15, tweede lid", moet worden vervangen door een verwijzing naar artikel "115, tweede lid".

Artikel 2

4. Paragraaf 1 bepaalt op welke wijze een aanvraag tot erkenning bij de Vlaamse Regering moet worden ingediend. Paragraaf 2 bepaalt welke inlichtingen en stukken het bij de aanvraag gevoegde dossier moet bevatten.

Uit die bepalingen kan niet met zekerheid worden afgeleid welke de criteria zijn die de regering moet toepassen. Evenmin blijken die criteria uit de samenlezing van de genoemde bepalingen met die van artikel 4, naar luid waarvan de regering de aanvraag beoordeelt "op basis van de elementen van het aanvraagdossier".

Volgens de nota aan de Vlaamse Regering is het "hoofdcriterium" bij de beoordeling van een aanvraag tot erkenning van een plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap "de maatschappelijke relevantie, die moet blijken uit minimaal de volgende elementen:

- een benaderende opgave van het aantal gelovigen binnen de gebiedsomschrijving;
- de wijze waarop de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich inschakelt in de lokale gemeenschap van de gemeente waartoe zij behoort, met inbegrip van haar contacten met de bestuurlijke overheid van de gemeente(n) van haar gebiedsomschrijving".

Het criterium van de maatschappelijke relevantie, dat als zodanig gehanteerd mag worden door de overheid die belast is met de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen, met het oog op de materiële organisatie van

.../...

de erediensten, dient uitdrukkelijk en als zodanig in het ontwerp bepaald te worden. Het volstaat niet te bepalen dat de aanvrager een toelichtende nota moet indienen, "waaruit de maatschappelijke relevantie ... blijkt", met opgave van de daartoe minimaal te vermelden gegevens (artikel 2, § 2, 8°). Bovendien moeten ook de andere criteria, die bij de beoordeling van de aanvraag eveneens in aanmerking worden genomen, uitdrukkelijk worden vermeld.

In artikel 2, § 2, moeten dan nog enkel de elementen opgesomd worden die verplicht vermeld moeten worden bij de aanvraag. Elementen die met het dossier van de aanvraag niets te maken hebben, moeten het voorwerp uitmaken van afzonderlijke bepalingen van het ontwerp.

5. Wat het genoemde criterium van de maatschappelijke relevantie betreft, blijkt uit artikel 2, § 2, 8°, onvoldoende in hoeverre de aldaar genoemde elementen (aantal gelovigen en wijze waarop de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich inschakelt in de lokale gemeenschap) slechts bij wijze van voorbeeld zijn vermeld. Het is niet ondenkbaar dat een plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap maatschappelijk relevant is, ook al telt ze slechts een beperkt aantal leden, en ook al wil ze zich slechts in beperkte mate inschakelen in de lokale gemeenschap. Weliswaar wordt bepaald dat de toelichting "minstens" de genoemde elementen moet bevatten, maar het zou duidelijker zijn indien uitdrukkelijk bepaald zou worden dat de toelichting ook de andere elementen moet bevatten die, naar het oordeel van de aanvrager, doen blijken van de maatschappelijke relevantie van de betrokken gemeenschap.

6. Volgens artikel 2, § 2, 9°, moet bij de aanvraag een "schriftelijke verklaring op eer" gevoegd worden, waarbij de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap "zich ertoe verbindt" dat haar geestelijke bedienaars in voorkomend geval een inburgeringstraject zullen volgen. In dat geval moet de geestelijke bedienaar binnen een termijn van uiterlijk twee jaar een afschrift van het attest van inburgering aan de Vlaamse Regering voorleggen.

Bij die bepaling zijn twee opmerkingen te maken.

.../...

6.1. In de eerste plaats is niet duidelijk wat precies de erkenningsvoorwaarde inhoudt: is het de loutere verplichting om een "verklaring op eer" te doen, waarbij geen rekening meer moet worden gehouden met de nakoming van die verklaring, of is het de verbintenis om de geestelijke bedienaar het inburgeringstraject te laten (of: te doen) volgen ?

Allicht is het de tweede verbintenis die bedoeld wordt. In dat geval schrijven men: "een schriftelijke verklaring waarbij de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich ertoe verbindt ... een inburgeringstraject te laten (of: te doen) volgen".

6.2. Het Vlaamse Gewest is enkel bevoegd inzake "de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten" (artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De voorwaarde dat de geestelijke bedienaar binnen twee jaar een attest van inburgering moet kunnen voorleggen, is een voorwaarde die betrekking heeft op de persoon van de geestelijke bedienaar, niet op de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap. Als zodanig gaat het om een voorwaarde die de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten gaat ¹. Hiertegen zou overigens niet aangevoerd kunnen worden dat via de geestelijke bedienaar in feite een voorwaarde aan de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap wordt opgelegd. Eisen dat de geestelijke bedienaar een inburgeringsattest heeft behaald, lijkt immers verder te gaan dan wat nodig is voor het verzekeren van een goed beheer van de temporaliën van de betrokken eredienst.

7. Artikel 2, § 2, 10°, bepaalt dat bij de aanvraag een schriftelijke verklaring op eer gevoegd moet worden, waarbij de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich ertoe verbindt om in alle aspecten van haar werking, uitgezonderd de door de liturgie voorgeschreven bepalingen (lees: handelingen), de Nederlandse taal zoveel als mogelijk te hanteren.

⁽¹⁾ Afgezien van de vraag of de bevoegde overheid, te dezen de federale overheid, die voorwaarde zou kunnen opleggen zonder de godsdienstvrijheid te schenden.

Met deze voorwaarde beoogt het ontwerp in feite een regeling op te leggen i.v.m. het gebruik der talen. Er kan aangenomen worden dat het gaat om een regeling inzake het gebruik der talen in bestuurszaken. Artikel 129, § 1, 1°, van de Grondwet maakt het mogelijk om in dergelijke regeling te voorzien, maar daarvoor zijn dan de gemeenschappen bevoegd, niet de gewesten. Bovendien kan het gebruik van de talen, overeenkomstig dezelfde grondwetsbepaling, enkel bij decreet gebeuren.

Een en ander heeft tot gevolg dat de voorwaarde bedoeld in artikel 2, § 2, 10°, uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Ten overvloede wenst de Raad van State nog op te merken dat de bepaling van het eerste lid onvoldoende precies is. Meer bepaald is niet duidelijk welke de draagwijdte is van de verbintenis van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap om "zo veel als mogelijk" het Nederlands te hanteren. Zoals door de gemachtigde ambtenaar is aangegeven, gaat het hier slechts om een inspanningsverbintenis. Dit neemt niet weg dat discussie zal kunnen ontstaan of de inspanning wel voldoende groot is geweest. Het komt de Raad van State voor dat, als de inhoud van de verbintenis niet op een meer precieze manier kan worden omschreven, er om redenen van rechtszekerheid beter helemaal afgezien kan worden van de in het eerste lid bedoelde voorwaarde.

8. Volgens artikel 2, § 2, 11°, moet bij de aanvraag een "schriftelijke verklaring op eer" gevoegd worden, waarbij de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap "zich ertoe verbindt" om individuen die handelen of oproepen om te handelen in strijd met de Grondwet en het (Europees) Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, te weren uit de organisatie en de werking van de betrokken gemeenschap. Artikel 2, § 2, 12°, bevat een gelijkaardige bepaling, i.v.m. het weren van individuen, verenigingen en activiteiten die handelen of oproepen om te handelen in strijd met de Grondwet en het Europees Verdrag², uit de erkende gemeenschappen en uit alle openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid die opgericht worden op grond van het decreet van 7 mei 2004.

(2) De zinsconstructie in artikel 2, § 2, 12°, vertoont een gebrek. Kennelijk gaat het om het weren, enerzijds, van individuen en verenigingen die handelen of oproepen om te handelen in strijd met de grondrechten, en anderzijds, van activiteiten die in strijd zijn met de grondrechten.

8.1. In verband met het gebruik van de uitdrukkingen "verklaring op eer" en "zich ertoe verbindt" wordt verwezen naar opmerking 6.1.

8.2. In zoverre in de genoemde bepalingen sprake is van "handelen of oproepen om te handelen in strijd met de Grondwet en het (Europees) Verdrag", komt het de Raad van State voor dat die bewoordingen te vaag zijn om nog verenigbaar te zijn met de grondrechten van de betrokken personen, i.h.b. de vrijheid van meningsuiting en de godsdienstvrijheid.

In een zaak die betrekking had op maatregelen die genomen kunnen worden tegen politieke partijen waaraan een duidelijke "vijandigheid" kan worden toegeschreven ten opzichte van de fundamentele rechten en vrijheden, heeft het Arbitragehof geoordeeld dat de term "vijandigheid" niet zo mag worden geïnterpreteerd dat de maatregelen toegepast zouden kunnen worden op "een partij die enkel zou hebben voorgesteld dat een of andere regel in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens of in een van de aanvullende protocollen daarbij een nieuwe interpretatie krijgt of wordt herzien, of die kritiek zou hebben geuit op de filosofische of ideologische vooronderstellingen van die internationale instrumenten. «Vijandig» kan in die context enkel worden begrepen als een aanzetting tot schending van een vigerende rechtsnorm (onder meer het aanzetten tot het plegen van geweld en het verzet tegen de genoemde regels)" ³.

De stellers van het ontwerp zouden zich door die overwegingen kunnen laten inspireren om te komen tot een beperktere omschrijving van de handelingen waartegen de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen moeten optreden.

8.3. Wat betreft de personen tegen wie moet worden opgetreden, bestaat er geen bezwaar tegen de verplichting om personen uit de eigen organisatie en werking te weren (artikel 2, § 2, 11°).

Een verplichting om bepaalde personen uit de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap en zelfs uit alle daarmee verbonden openbare instellingen te weren (artikel 2, § 2, 12°), gaat echter te ver. De overheid kan aan een godsdienstige gemeenschap in het algemeen niet verbieden om personen te ontvangen op basis van hun

⁽³⁾ Arbitragehof, 7 februari 2001, nr. 10/2001, overw. B.4.7.2.

overtuiging of zelfs van hun handelingen. Elke persoon heeft immers op grond van de godsdienstvrijheid het recht om zijn geloof te belijden.

De verplichting om bepaalde activiteiten - met inbegrip van activiteiten georganiseerd door verenigingen - te weren uit de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap en zelfs uit alle daarmee verbonden openbare instellingen (artikel 2, § 2, 12°), is daarentegen weer aanvaardbaar. De overheid kan aan een godsdienstige gemeenschap verbod opleggen om mee te werken aan activiteiten in het kader van het beheer van het tijdelijke der erediensten, die strijdig zijn met de grondrechten. Ter eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel zou de bepaling niettemin zo moeten geformuleerd worden dat een geïsoleerd incident op zich niet volstaat om te concluderen dat de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap zich niet houdt aan de door haar opgenomen verplichting.

Artikel 7

9. Volgens paragraaf 1, eerste lid, kan de Vlaamse Regering de erkenning opheffen van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap die niet meer voldoet aan "één of meerdere erkenningsvoorwaarden".

Die bepaling moet preciezer geformuleerd worden. Er mag geen twijfel bestaan over de erkenningsvoorwaarden die bedoeld worden. Dit betekent dat in artikel 7 verwezen moet worden naar de voorwaarden voor het verkrijgen of het behoud van de erkenning, zoals die uitdrukkelijk bepaald zullen worden (zie opmerking 4).

10. Paragraaf 1, tweede lid, voorziet in een verplichting om de betrokken aanvrager uit te nodigen een dossier ter verantwoording in te dienen. Aldus wordt toepassing gemaakt van de hoorplicht.

Aangezien de erkenning in de eerste plaats de betrokken plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap aangaat, zou ook deze gemeenschap zelf gehoord moeten worden.

.../...

Artikel 8

11. Deze bepaling stelt de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit vast.

Aangezien het decreet van 7 mei 2004 op 1 maart 2005 in werking is getreden, is het niet uitgesloten dat er op de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit al een aantal aanvragen tot erkenning bij de Vlaamse Regering ingediend zullen zijn. Bij gebreke van overgangsbepalingen in het decreet, vallen die aanvragen vanaf dat ogenblik onder toepassing van dat decreet ⁴. Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of voor die aanvragen in een aangepaste regeling voorzien moet worden, inzonderheid wat de criteria voor de erkenning betreft, voorzover een dergelijke afwijkende regeling in het licht van het gelijkheidsbeginsel verantwoord zou kunnen worden. In elk geval verdient het aanbeveling om te bepalen dat alle aanvragen, ingediend vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, en waarover nog niet beslist is, geacht worden te zijn ingediend op grond van het ontworpen besluit.

⁽⁴⁾ De Raad van State is het niet eens met de nota aan de Vlaamse Regering, in zoverre daarin gesteld wordt dat uit het decreet voortvloeit dat het ontworpen besluit slechts van toepassing is op de aanvragen die zijn ingediend na 1 maart 2005 (punt 6 van de nota).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. WEEKERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT