

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.868/3
VAN 14 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 januari 2012 door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten. De wijzigingen hebben betrekking op de territoriale indeling van de geloofsgemeenschappen, de werking van de kerkbesturen, het regime van de kerkgoederen, het financiële beheer door en het administratief toezicht op de kerkbesturen.

Wat de territoriale indeling van de geloofsgemeenschappen betreft, wordt een procedure ingevoerd voor de wijzigingen van de erkende parochies of andere geloofsgemeenschappen en hun gebiedsomschrijvingen of de samenvoeging ervan, en worden de gevolgen van die samenvoeging geregeld, onder meer wat het bestaan van de kerkfabrieken of gelijkaardige instanties, de samenstelling van hun bestuursorganen en het statuut van hun goederen betreft (artikelen 2 tot 13, 42, 49, 56, 65 en 74).

Voorts worden wijzigingen aangebracht in de regeling betreffende de centrale kerkbesturen. Ten eerste wordt het aantal rooms-katholieke parochies per gemeente dat noodzakelijkerwijze leidt tot de oprichting van een centraal kerkbestuur, verlaagd tot twee (artikel 14); voor de overige erediensten wordt ter zake een mogelijkheid gecreëerd (artikelen 36, 43, 50, 57 en 66). Ten tweede worden de voorwaarden versoepeld opdat een centraal kerkbestuur geldig zou kunnen beraadslagen (artikelen 15, 37, 44, 51, 58 en 67). Ten derde worden de bevoegdheden van het centraal kerkbestuur uitgebreid (artikelen 17, 39, 46, 53, 60 en 69) en de gevolgen daarvan voor het instellen van rechtsvorderingen nader geregeld (artikelen 16, 38, 45, 52, 59 en 68). Ten slotte wordt de mogelijkheid gecreëerd voor de centrale kerkbesturen om namens alle eronder ressorterende kerkfabrieken of gelijkaardige instanties bindende afspraken te

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van decreet, wordt onder “rechtsgrond” verstaan, de overeenstemming met hogere rechtsnormen.

maken met de gemeenteoverheid of, wat de orthodoxe en de islamitische erediensten betreft, met de provincieoverheid (artikelen 19, 41, 48, 55, 62 en 71); daartoe wordt ook voorzien in een meer uitgewerkte rapporteringsverplichting voor de centrale kerkbesturen (artikelen 18, 40, 47, 54, 61 en 70).

Wat de goederen betreft, wordt in de mogelijkheid voorzien dat de kerkraad zijn bevoegdheid inzake de gunningen van overheidsopdrachten overdraagt aan het centraal kerkbestuur (artikel 20).

Wat het financiële beheer betreft, wordt in de eerste plaats de procedure betreffende de totstandkoming van het meerjarenplan inzake de financiële afspraken tussen de kerkfabriek en de gemeente gewijzigd, in de zin dat de gemeenteraad, en ingeval van beroep de provinciegouverneur, het meerjarenplan kan aanpassen (artikelen 21 en 22); bovendien wordt de tussenkomst van de provinciegouverneur beperkt tot de gevallen waarin een beroep wordt ingesteld (artikel 22). Voorts kunnen kerkraden voortaan uitgaven verrichten die zijn vereist door dwingende en onvoorziene omstandigheden zonder voorafgaande budgetwijziging (artikel 26). Voortaan worden de gemeentelijke verplichtingen tegenover de kerkgemeenschap vastgelegd in het decreet van 7 mei 2004 (artikel 28) en wordt de datum gewijzigd waarop de jaarrekening moet worden ingediend bij het centraal kerkbestuur, de gemeenteoverheid en de provinciegouverneur (artikelen 29 en 30). Meteen wordt ook verduidelijkt dat de jaarrekening tegelijkertijd moet worden ingediend bij de gemeenteoverheid en de provinciegouverneur (artikel 30). Ten slotte wordt de procedure van de eindrekening aangepast (artikel 31).²

Op het vlak van het administratief toezicht op de kerkbesturen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen hoe de kennisgevingen en de verzendingen tussen de kerkfabriek of het centraal kerkbestuur en de toezichthoudende overheid dienen te gebeuren (artikelen 32, 34, 63 en 72), en wordt de mogelijkheid om de termijn te stuiten uitgebreid tot het toezicht op de beslissingen van de voorzitter en de secretaris van de betrokken raden en comité (artikelen 33, 35, 64 en 73).

² De bepalingen inzake de goederen en het financiële beheer zijn van overeenkomstige toepassing op de andere erediensten krachtens de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van het decreet van 7 mei 2004. De bepalingen inzake het administratief toezicht zijn van toepassing op de protestantse, anglicaanse en israëlitische eredienst krachtens de artikelen 114, 150, 186 van dat decreet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het om advies voorgelegde ontwerp raakt aan een aantal grondrechten in verband met erediens ten, in het bijzonder de godsdienstvrijheid en het gelijkheidsbeginsel.

3.1. De godsdienstvrijheid wordt in het internationaal recht inzake de rechten van de mens gewaarborgd bij artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM) en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Uit die bepalingen blijkt dat de vrijheid van godsdienst onder meer de vrijheid omvat om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst tot uiting te brengen door de eredienst. De vrijheid van eredienst en de vrije openbare uitoefening ervan worden ook gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet.

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat elke godsdienstige gemeenschap het recht heeft om zichzelf te organiseren en structuren uit te bouwen met betrekking tot de aspecten die het leven van die gemeenschap uitmaken. Het Hof stelde het zo:

“(The) believers’ right to freedom of religion encompasses the expectation that the (religious) community will be allowed to function peacefully, free from arbitrary State intervention. Indeed, the autonomous existence of religious communities is indispensable for pluralism in a democratic society and is thus an issue at the very heart of the protection which Article 9 affords. It directly concerns not only the organisation of the community as such but also the effective enjoyment of the freedom of religion by all its active members. Were the organisational life of the community not protected by Article 9 of the Convention, all other aspects of the individual’s freedom of religion would become vulnerable.”³

In andere arresten wordt uitdrukkelijk de band gelegd tussen artikel 9 van het EVRM en de in artikel 11 van het EVRM gewaarborgde verenigingsvrijheid:

“While religious freedom is primarily a matter of individual conscience, it also implies, *inter alia*, freedom to ‘manifest [one’s] religion’ alone and in private or in community with others, in public and within the circle of those whose faith one shares. Since religious communities traditionally exist in the form of organised structures, Article 9 must be interpreted in the light of Article 11 of the Convention, which safeguards associative life against unjustified State interference. Seen in that perspective, the right of believers to freedom of religion, which includes the right to manifest one’s

³ EHRM (grote kamer), 26 oktober 2000, Hassan en Chaush t. Bulgarije, nr. 30985/96, ECHR, 2000-XI, § 62.

religion in community with others, encompasses the expectation that believers will be allowed to associate freely, without arbitrary State intervention.”⁴

Artikel 21, eerste lid, van de Belgische Grondwet bevat een bepaling die blijk geeft van de erkenning van dezelfde vrijheid van godsdienstige gemeenschappen om zichzelf te organiseren. Letterlijk houdt die bepaling slechts een bescherming in tegen elke inmenging van de Staat in de benoeming of de installatie van bedienaars van de erediensten of in de briefwisseling tussen die bedienaars en hun overheid. Door de rechtspraak is aan die bepaling evenwel een ruimere draagwijdte gegeven, en wordt ze met name gezien als de uitdrukking van een algemeen beginsel volgens hetwelk elke godsdienst vrij zijn eigen organisatie inricht⁵ of van een algemeen beginsel van de organisatorische autonomie van de godsdiensten.⁶

In arrest nr. 152/2005 van 5 oktober 2005 formuleerde het Grondwettelijk Hof het zo:

“B.4. De vrijheid van godsdienst omvat onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst tot uiting te brengen.

Geloofsgemeenschappen bestaan traditioneel in de vorm van georganiseerde structuren. De deelname aan het leven van de geloofsgemeenschap is een uiting van de geloofsovertuiging die de bescherming geniet van de vrijheid van godsdienst. Mede in het perspectief van de vrijheid van vereniging, houdt de vrijheid van godsdienst in dat de geloofsgemeenschap vreedzaam kan functioneren, zonder willekeurige inmenging van de overheid. De autonomie van de geloofsgemeenschappen is immers onmisbaar voor het pluralisme in een democratische samenleving en raakt derhalve de kern zelf van de vrijheid van godsdienst. Zij vertoont niet alleen een rechtstreeks belang voor de organisatie van de geloofsgemeenschap op zich maar ook voor het daadwerkelijke genot van de vrijheid van godsdienst voor alle actieve leden van de geloofsgemeenschap. Indien de organisatie van het leven van de geloofsgemeenschap niet door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens zou zijn beschermd, zouden alle andere aspecten van de vrijheid van godsdienst van het individu hierdoor kwetsbaar worden (E.H.R.M., 26 oktober 2000, Hassan en Tchaouch t. Bulgarije, § 62).

⁴ EHRM, 5 oktober 2006, Moscow Branch of the Salvation Army t. Rusland, nr. 72881/01, *ECHR*, 2006-XI, § 58; EHRM, 10 juni 2010, Jehova's Witnesses of Moscow t. Rusland, nr. 302/02, § 99.

⁵ Cass. 20 oktober 1994, *Arr. Cass.*, 1994, nr. 443; Cass. 3 juni 1999, *Arr. Cass.* 1999, nr. 330.

⁶ R.v.St., 3 mei 1983, Gemeenteraadsverkiezing te Sint-Genesius-Rode, nr. 23.190, overw. 5.3.3-5.3.4. In enkele arresten heeft de Raad van State het meer specifiek over het “beginsel van de soevereiniteit welke aan de kerkelijke organen binnen hun eigen gezagskring toekomt” (R.v.St., 29 april 1975, Van Grembergen, nr. 16.993; R.v.St., 20 december 1985, Van Peteghem, nr. 25.995, overw. 2.3.1). Meer recent heeft de Raad van State het over de “vrijheid van kerkelijke organisatie” (R.v.St., 10 mei 2004, Debree, nr. 131.175, overw. 3.3.5.3) of de “vrijheid van interne organisatie (van kerken)” (R.v.St., 16 mei 2007, Kerkfabriek Sint-Jan en Sint-Stefaan ter Miniemen, nr. 171.268).

De in artikel 21, eerste lid, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van eredienst erkent diezelfde organisatorische autonomie van de godsdienstige gemeenschappen. Elke godsdienst is vrij zijn eigen organisatie in te richten.

B.5. De vrijheid van godsdienst en de vrijheid van eredienst staan niet eraan in de weg dat de overheid positieve maatregelen neemt waardoor de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheden mogelijk wordt gemaakt. De zorg die de decreetgever betoont door de oprichting van publiekrechtelijke instellingen die worden belast met de materiële aspecten van de erkende erediensten en het beheer van de temporaliën, kan worden geacht bij te dragen tot het effectieve genot van de vrijheid van eredienst.

Het voorgaande belet evenwel niet dat een dergelijke maatregel moet worden beschouwd als een inmenging in het recht van de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen. Ofschoon de overheid ter zake over een appreciatiemarge beschikt, dient het Hof na te gaan of die inmenging verantwoord is. Opdat de inmenging verenigbaar is met de vrijheid van godsdienst en met de vrijheid van eredienst, is derhalve vereist dat de maatregelen het voorwerp uitmaken van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, dat ze een rechtmatig doel nastreven en dat ze nodig zijn in een democratische samenleving, wat inhoudt dat de inmenging moet beantwoorden aan ‘een dwingende maatschappelijke behoefte’ en dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheden, anderzijds.”⁷

3.2. Het ontwerp bevat in beginsel een gelijke regeling voor alle erkende erediensten, hetzij omdat in te voegen bepalingen die gelden voor de rooms-katholieke eredienst, op de andere erkende erediensten van overeenkomstige toepassing zullen zijn krachtens de vigerende tekst van het decreet van 7 mei 2004⁸ of krachtens ontworpen bepalingen⁹, hetzij omdat het ontwerp

⁷ Grondwettelijk Hof, 5 oktober 2005, nr. 152/2005, B.4-B.5. In dezelfde zin: Grondwettelijk Hof, 29 juli 2010, nr. 93/2010, B.7-B.8.

⁸ Krachtens de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van het decreet van 7 mei 2004 worden de bij de artikelen 20 tot 31 van het ontwerp ontworpen wijzigingsbepalingen voor de rooms-katholieke eredienst (artikelen 34 tot 56 van het decreet van 7 mei 2004) van overeenkomstige toepassing op respectievelijk de protestantse, de anglicaanse, de israëlitische, de orthodoxe en de islamitische eredienst. Krachtens de artikelen 114, 150 en 186 van het decreet van 7 mei 2004 worden de bij de artikelen 32 en 33 van het ontwerp ontworpen wijzigingsbepalingen (artikelen 57 tot 63 van het decreet van 7 mei 2004), die gelden voor de rooms-katholieke eredienst, van overeenkomstige toepassing respectievelijk op de protestantse, de anglicaanse en de israëlitische eredienst.

⁹ De ontworpen artikelen 4/1 tot 4/11 van het decreet van 7 mei 2004 (artikelen 2 tot 13 van het ontwerp) worden van toepassing verklaard op de protestantse (artikel 42 van het ontwerp), de anglicaanse (artikel 49 van het ontwerp), de israëlitische (artikel 56 van het ontwerp), de orthodoxe (artikel 65 van het ontwerp) en de islamitische eredienst (artikel 74 van het ontwerp).

uitdrukkelijk voorziet in de invoeging van gelijkkluidende bepalingen voor alle erediensten¹⁰. Enkel op het vlak van de verplichting om een centraal kerkbestuur in te richten wordt een uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de rooms-katholieke eredienst (artikel 14) en de overige erkende erediensten (artikelen 36, 43, 50, 57 en 66).

In advies 36.134/3 van 13 januari 2004 over het voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 7 mei 2004, heeft de Raad van State over de toepassing van het gelijkheidsbeginsel inzake de temporaliën van de erediensten het volgende opgemerkt:

“Het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod impliceren dat substantieel gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Arbitragehof, houden de voornoemde beginselen daarnaast ook in dat substantieel ongelijke gevallen ongelijk dienen te worden behandeld.”¹¹

Opdat de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie geëerbiedigd zouden worden, dient een regeling inzake de temporaliën van de erkende erediensten voldoende rekening te houden met de eigen karakteristieken van ieder van die erediensten. Er moet immers voor gezorgd worden dat, in zoverre de erediensten gelijk zijn, ze ook gelijk behandeld worden, terwijl terzelfder tijd vermeden moet worden dat de toepassing van een eenvormige regeling op de verschillende erediensten leidt tot een gelijke behandeling van al te ongelijke situaties. Een ongelijke behandeling van substantieel gelijke situaties en een gelijke behandeling van substantieel ongelijke situaties zijn slechts verenigbaar met de voornoemde beginselen indien daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording kan worden aangevoerd.”¹²

3.3. Zowel uit de tekst van het ontwerp als uit de memorie van toelichting blijkt dat de ontworpen bepalingen hoofdzakelijk en in de eerste plaats bedoeld zijn voor de rooms-katholieke eredienst. Niettemin zijn verreweg alle bepalingen in dezelfde mate van toepassing op de overige erediensten. In de memorie van toelichting (algemene situering) wordt gesuggereerd dat zulks geen probleem met zich meebrengt:

“Hoewel de aanleiding tot heel wat wijzigingen te vinden is in een uitdaging waarmee (bijna) alleen de rooms-katholieke eredienst wordt geconfronteerd, worden in het voorliggende voorontwerp van decreet ook wijzigingen aangebracht aan de specifieke bepalingen voor de andere erkende erediensten. Behalve de correctie van enkele anomalieën in het decreet, worden deze erediensten echter geen dwingende verplichtingen opgelegd. Er wordt hen enkel de mogelijkheid geboden om facultatief gebruik te maken van de mogelijkheden die ook bij de rooms-katholieke eredienst werden ingeschreven.”

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de wijzigingen die het voorwerp uitmaken van de artikelen 15, 37, 44, 51, 58 en 67 van het ontwerp.

¹¹ Voetnoot 21 uit het geciteerde advies: Zie, o.m., E.H.R.M. (grote kamer), 6 april 2000, Thlimmenos t. Griekenland, nr. 34.369/97, ECHR, 2000-IV, § 44; Arbitragehof, 23 januari 1992, nr. 4/92, overw. B.2.3.

¹² R.v.St., advies 36.134/3 van 13 januari 2004, *Parl. St.*, VI. Parl., 2003-2004, nr. 2100/1, (125), pp. 138-139, nr. 10.

Bij nader toezien is enkel de bepaling inzake de *oprichting* van een centraal (kerk)bestuur voor de andere erediensten dan de rooms-katholieke facultatief. Zolang er in, naargelang het geval, een gemeente of een provincie twee of drie geloofsgemeenschappen actief zijn, kunnen dezen een centraal (kerk)bestuur oprichten.¹³ Eenmaal een dergelijk bestuur is opgericht, zijn alle daarop betrekking hebbende bepalingen echter dwingend van toepassing. Bovendien gelden de nieuwe regels in verband met het centraal (kerk)bestuur dwingend in de gevallen waarin minstens vier geloofsgemeenschappen actief zijn in, naargelang het geval, een gemeente of een provincie.¹⁴ Ook de bepalingen inzake de wijziging en de samenvoeging van de gemeenschappen¹⁵, en inzake het financieel beheer¹⁶, zijn dwingend van toepassing op alle erediensten.

Voor die andere erediensten rijst de vraag of de impact van sommige ontworpen maatregelen niet van die aard is dat hun autonomie daardoor in het gedrang komt. Wat nog aanvaardbaar is voor de rooms-katholieke eredienst kan het misschien niet meer zijn voor een andere eredienst. Door de gelijke behandeling van relevant verschillende situaties zou ook het gelijkheidsbeginsel in hoofde van die andere erediensten geschonden kunnen zijn.¹⁷

¹³ Zie de ontworpen artikelen 105, tweede lid, 141, tweede lid, 177, tweede lid, 213, tweede lid, en 256, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004.

¹⁴ Zie de huidige artikelen 105, 141, 177, 213 en 256 van het decreet van 7 mei 2004, waarvan de bestaande tekst voortaan het eerste lid van die artikelen vormt.

¹⁵ Zie noot 9, hiervóór.

¹⁶ Krachtens de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van het decreet van 7 mei 2004 worden de bij de artikelen 21 tot 31 van het ontwerp ontworpen wijzigingsbepalingen voor de rooms-katholieke eredienst (artikelen 41 tot 56 van het decreet van 7 mei 2004) van overeenkomstige toepassing op respectievelijk de protestantse, de anglicaanse, de israëlitische, de orthodoxe en de islamitische eredienst.

¹⁷ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de artikelen 5 en 8 van het ontwerp (ontworpen artikelen 4/3 en 4/6 van het decreet van 7 mei 2004), waaruit volgt dat over de samenvoeging van twee of meer erkende parochies wordt beslist door het erkend representatief orgaan (allicht wordt eerder bedoeld dat het representatief orgaan een voorstel doet, waarna de Vlaamse Regering de samenvoeging kan erkennen). Die bepalingen gelden ook voor de andere erediensten (zie noot 9 hiervóór). De impact van een beslissing van het representatief orgaan voor de parochies in de rooms-katholieke eredienst zou echter van een andere aard kunnen zijn dan de impact van een soortgelijke beslissing van het representatief orgaan van de andere erediensten.

Een ander voorbeeld is artikel 19 van het ontwerp (ontworpen artikel 33/1 van het decreet van 7 mei 2004), waarin bepaald wordt dat het centraal kerkbestuur afspraken kan maken met de gemeenteoverheid, die bindend zijn voor de onder het centraal kerkbestuur ressorterende kerkfabrieken. Analoge bepalingen zijn opgenomen, voor de andere erediensten, in de artikelen 41, 48, 55, 62 en 71 van het ontwerp. De impact van een dergelijke afspraak op de afzonderlijke kerkbesturen kan in de rooms-katholieke eredienst anders zijn dan in de andere erediensten. Weliswaar bestaat de mogelijkheid voor die afzonderlijke kerkbesturen om tegen een gemaakte afspraak beroep in te stellen bij de provinciegouverneur, hetgeen een zekere waarborg biedt (uiteeraard mits de provinciegouverneur bij het onderzoek van het beroep terdege rekening houdt met de vereisten die voortvloeien uit de organisatorische autonomie van de erediensten), maar het is de vraag of die mogelijkheid volstaat om alle mogelijke bezwaren weg te nemen.

Bij gebrek aan een precies inzicht in de karakteristieken van de onderscheiden erkende erediensten, is het voor de Raad van State niet mogelijk om tot een sluitende conclusie te komen met betrekking tot de vraag of op alle punten afdoende rekening is gehouden met de vereisten die voortvloeien uit de vrijheid van eredienst en met de eigen karakteristieken van elke erkende eredienst.

De Raad van State vestigt de aandacht van de stellers op het feit dat een inmenging in de vrijheid van eredienst slechts verantwoord kan worden als er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen het door de overheid nagestreefde doel (dat bij hypothese wettig is) en de opgelegde maatregelen. Dit veronderstelt dat er een billijk evenwicht bestaat tussen de godsdienstvrijheid en het algemeen belang. Om te kunnen komen tot een regeling die dat evenwicht in acht neemt, dient de bevoegde overheid een goed inzicht te hebben in de impact van de voorgenomen maatregelen op de onderscheiden erediensten. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kan worden afgeleid dat het besluitvormingsproces het in een dergelijk geval mogelijk moet maken voor de betrokkenen om hun standpunt kenbaar maken.¹⁸

Het komt dan ook aan de stellers van het ontwerp en aan het Vlaams Parlement toe om op grond van relevante informatie, mede te verstrekken door de betrokken erediensten, tot een verantwoord oordeel te komen.

4. Los van de voorgaande opmerking moet worden vastgesteld dat de in de artikelen 3 tot 13 opgenomen ontworpen bepalingen ook van toepassing gemaakt worden, ten gevolge van de bij de artikelen 42, 49, 56, 65 en 74 van het ontwerp door te voeren wijzigingen, op andere erediensten dan de rooms-katholieke. Die bepalingen zijn evenwel, omwille van de andere organisatiestructuur ervan, niet steeds zonder meer toepasbaar op die erediensten, terwijl de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van het decreet van 7 mei 2004 ontoereikend zijn om die moeilijkheid te ondervangen. Dit is bijvoorbeeld het geval doordat de begrippen “parochie”, “annexe-kerk”, “kapelanij” en “hoofdkerk” worden gehanteerd.

¹⁸ Vergelijk, in verband met een maatregel (spreiding van geluidshinder rond een luchthaven) die een verschillende impact had op verschillende bevolkingsgroepen, EHRM (grote kamer), 8 juli 2003, *Hatton t. Verenigd Koninkrijk*, nr. 36022/97, *ECHR*, 2003-VIII, §§ 104 en 128.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“De termen ‘annexe-kerk’ en ‘kapelanijs’ hebben enkel betekenis in de RK-eredienst en zijn in de andere erediensten zonder voorwerp. Dit is niet zo wat betreft de begrippen ‘parochie’ en ‘hoofdkerk’, die in de hoofdstukken over de andere erediensten op een andere manier moeten gelezen worden. Vooropgesteld wordt om de door u geciteerde artikelen in deze zin aan te passen (‘moet gelezen worden als ...’).”

Zo de begrippen “annexe-kerk” en “kapelanijs” effectief geen betekenis hebben voor andere erediensten dan de rooms-katholieke, dient het ontworpen artikel 4/2 (artikel 4 van het ontwerp) alvast niet van overeenkomstige toepassing te worden verklaard wat die erediensten betreft. Voorts rijst de vraag waarom voor wat betreft één specifiek onderdeel van de regeling van de materiële organisatie en de werking van de erkende erediensten de regeling voor de rooms-katholieke eredienst van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op de andere erkende erediensten, terwijl voor het overige wordt voorzien in een eigen regeling voor elke erkende eredienst afzonderlijk. Het zou duidelijker en consistentere zijn om ook voor elke erkende eredienst in een eigen, specifieke regeling inzake wijziging van erkenning te voorzien, temeer nu het niet zeker is dat de bepalingen opgenomen in de ontworpen afdeling 1/1 van titel II, hoofdstuk I, van het decreet van 7 mei 2004 zonder meer kunnen worden toegepast op de andere erkende erediensten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

5. Uit de redactie van het ontworpen artikel 4/1 (“wijzigingen van de erkende parochies *en* hun gebiedsomschrijvingen”) blijkt dat de erin bedoelde erkenning niet enkel betrekking heeft op wijzigingen van de gebiedsomschrijving van de erkende parochies, maar ook op andere wijzigingen. Er dient te worden verduidelijkt welke andere wijzigingen worden bedoeld.

Artikel 8

6. Luidens het ontworpen artikel 4/6 worden de bevoegdheden van de bestuursorganen van de kerkfabrieken die ten gevolge van een beslissing van het erkende

representatieve orgaan tot samenvoeging van parochies niet langer zullen bestaan, vanaf de datum van die beslissing beperkt tot “handelingen die voortvloeien uit het dagelijkse beheer, die gaan over de dringende zaken of die betrekking hebben op de lopende zaken”. Aangezien de betrokken bestuursorganen niet steeds op de hoogte zullen zijn van de exacte datum waarop de beslissing tot samenvoeging is genomen, dient een meer rechtszeker uitgangspunt te worden gekozen.

Artikel 19

7. Luidens het ontworpen artikel 33/1, derde lid, “spreekt de provinciegouverneur zich over de goedkeuring van de betwiste afspraken [tussen het centrale kerkbestuur en de gemeenteoverheid] uit binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag na ontvangst van het beroep”.

Dienaangaande moet worden opgemerkt dat de juiste draagwijdte van de beslissing van de provinciegouverneur niet duidelijk is. Uit het ontworpen artikel 33/1, derde lid, waarin gewag wordt gemaakt van een “goedkeuring”, lijkt te kunnen worden afgeleid dat de provinciegouverneur de betwiste afspraak enkel kan goed- of afkeuren, al wordt in het ontworpen artikel 33/1, vierde lid, wel gewag gemaakt van het “inwilligen van het beroep”. Hierover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde evenwel dat de provinciegouverneur de betwiste afspraken ook kan wijzigen, en bijgevolg over een hervormingsbevoegdheid beschikt. Hij stelt dan ook voor de woorden “de goedkeuring van de betwiste afspraken” te vervangen door de woorden “het beroep”.

8. Luidens het ontworpen artikel 33/1, vierde lid, wordt de provinciegouverneur geacht het beroep te hebben ingewilligd als binnen de termijn van dertig dagen om erover uitspraak te doen geen beslissing (niet: besluit) aan de kerkfabriek, het centraal kerkbestuur, de gemeenteoverheid en het erkend representatief orgaan is verstuurd.

In het algemeen dient er in dit verband aan te worden herinnerd dat aan het procedé van de stilzwijgende beslissing diverse nadelen zijn verbonden. Zo is dergelijk procedé niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat er een schriftelijke beslissing ontbreekt, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke beslissingen. Ook kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het

algemeen belang in de mate dat een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Daarenboven ontbreekt iedere formele motivering.

Specifiek met betrekking tot het ontworpen artikel 33/1, vierde lid, dient er daarenboven op te worden gewezen dat het procedé van de stilzwijgende beslissing geen oplossing biedt indien meerdere kerkfabrieken een beroep zouden hebben ingesteld en hun aanspraken onderling tegenstrijdig zijn.

Het ontworpen artikel 33/1, vierde lid, dient dan ook te worden herbekeken.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van het te wijzigen artikel 44, § 1, derde lid, van het decreet van 7 mei 2004 (artikel 22, 5°, van het ontwerp).

Artikelen 41, 48, 55, 62 en 71

9. In de ontworpen artikelen 113/1, vierde lid, 149/1, vierde lid, 185/1, vierde lid, 221/1, vierde lid, en 264/1, vierde lid, wordt bepaald dat als de provinciegouverneur binnen dertig dagen na de ontvangst van het beroep dat door respectievelijk een kerkgemeente, een anglicaanse kerkfabriek, een israëlitische gemeente, een orthodoxe kerkfabriek of een islamitische gemeenschap wordt ingesteld tegen de afspraken die een centraal kerkbestuur met, al naargelang het geval, de gemeenteoverheid of de provincieoverheid heeft gemaakt, zijn beslissing over dat beroep niet heeft verstuurd naar de betrokkenen, hij geacht wordt de betwiste afspraak te hebben goedgekeurd. Met betrekking tot een gelijkaardige beroepsmogelijkheid voor rooms-katholieke kerkfabrieken wordt daarentegen in het ontworpen artikel 33/1, vierde lid (artikel 19 van het ontwerp), bepaald dat bij stilzitten van de provinciegouverneur het beroep geacht wordt te zijn ingewilligd.

Daargelaten de bezwaren tegen het procedé van de stilzwijgende beslissing (zie opmerking 8), ziet de Raad van State niet welke de verantwoording is voor dit verschil in behandeling. Hierover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde dat de eerstgenoemde bepalingen zullen worden afgestemd op het ontworpen artikel 33/1, vierde lid.

Artikel 67

10. In het ontworpen artikel 258, eerste lid, verwijze men naar artikel 256 in plaats van naar artikel 156.

Artikelen 114, 150, 186, 229 en 272

11. Het ontworpen artikel 52/1 van het decreet van 7 mei 2004 is ten gevolge van de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van dit decreet van overeenkomstige toepassing op de andere erediensten dan de rooms-katholieke, maar het valt te betwijfelen of alle bepalingen zonder meer kunnen worden getransponeerd naar die erediensten, met name in zoverre erin de begrippen “pastorie” en “pastoraal van de parochie” worden gehanteerd. Zoals de gemachtigde overigens beaamde, is het raadzaam om de artikelen 114, 150, 186, 229 en 272 van het decreet van 7 mei 2004 aan te vullen om hieraan tegemoet te komen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS