



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 54.830/3  
van 27 januari 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’

Op 17 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 30 januari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 14 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 januari 2014.

\*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe een nieuwe regeling in te voeren voor de opheffing van de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen. Daartoe wordt artikel 7 van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2005 ‘houdende vaststelling van de criteria voor de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten’ vervangen (artikel 1 van het ontwerp).

2.2. Het ontworpen artikel 7 bevat onder meer volgende wijzigingen. Ten eerste kan de erkenning voortaan ook opgeheven worden wanneer het bestuur van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap manifest in gebreke blijft bij het nakomen van bepaalde administratieve verplichtingen of wanneer de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap de interne regels van de eredienst in kwestie niet naleeft (ontworpen artikel 7, § 1, 2° en 3°, van het besluit van 30 september 2005), zij het dat in die laatste hypothese het verzoek tot opheffing van de erkenning niet kan uitgaan van de Vlaamse Regering zelf. Ten tweede kan, anders dan voorheen, ook het erkende representatief orgaan van de betrokken eredienst<sup>1</sup> om de opheffing van de erkenning verzoeken (ontworpen artikel 7, § 2). Ten derde wordt voortaan in het geval waarin de Vlaamse Regering het initiatief tot opheffing van de erkenning neemt, een adviesbevoegdheid verleend aan het door de federale overheid erkende representatief orgaan van de betrokken eredienst, evenals aan het bestuur van de eredienst dat werd opgericht bij de erkende plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap en aan de betrokken gemeenteraden of provincieraden (ontworpen artikel 7, § 3). Ten vierde zijn de termijnen waarbinnen het advies dient te worden verleend, korter dan de termijn die nu bestaat om de nodige documenten over te leggen (ontworpen artikel 7, § 3, tweede en derde lid). Ten vijfde kan de Vlaamse Regering in bepaalde gevallen afzien van het advies van de betrokken gemeenteraden of provincieraden of de termijn inkorten waarbinnen zij advies moeten geven over het voorstel tot opheffing van de erkenning (ontworpen artikel 7, § 3, derde lid). Ten slotte wordt niet langer voorzien in een kennisgevingsregeling.

3. Aangezien de Vlaamse Regering bij geen enkele bepaling van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’ wordt gemachtigd om een regeling te treffen inzake de opheffing van de erkenning, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering zoals vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met de artikelen 2, tweede lid, 79, tweede lid, 115, tweede lid, 151, tweede lid, 187, tweede lid, en 230, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004, wat betreft de opheffing

---

<sup>1</sup> Dit is, volgens de begrippen zoals opgenomen in artikel 1, c), van het besluit van 30 september 2005, de aanvrager.

van de erkenning van de plaatselijke kerk- en geloofsgemeenschappen van respectievelijk de katholieke, protestantse, anglicaanse, Israëlitische, orthodoxe en islamitische eredienst.

Behalve artikel 2, tweede lid, van het genoemde decreet van 7 mei 2004 wordt geen enkele van de bepalingen die in het eerste lid van de aanhef worden vermeld, uitgevoerd door de bepalingen van het ontwerp. Zij moeten dan ook uit de aanhef worden geschrapt.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het ontworpen artikel 7, § 2, eerste lid, van het besluit van 30 september 2005 bepaalt dat “[d]e Vlaamse Regering (...) zich bij besluit uit[sprekt] over de opheffing van de erkenning”. Die formulering wekt de indruk dat de Vlaamse Regering bij het nemen van een beslissing over het opheffen van de erkenning op vraag van de erkende instantie van de betrokken eredienst over een beoordelingsvrijheid beschikt. Wat de eerste twee gevallen betreft die tot een opheffing van de erkenning aanleiding kunnen geven, lijkt dit niet ongeoorloofd, nu deze criteria verband houden met de verhouding tussen de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap en de erkennende overheid. Wat evenwel het derde geval betreft waarin de opheffing van de erkenning mogelijk is, namelijk wanneer de kerk- of geloofsgemeenschap de interne regels van de eredienst in kwestie niet nakomt, rijst de vraag of hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de interne autonomie van de erediensten, zoals die voortvloeit uit de artikelen 19 en 21 van de Grondwet,<sup>2</sup> artikel 9 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM)<sup>3</sup> en artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

4.2. Gevraagd naar de precieze bedoeling van de stellers van het ontwerp op dit punt, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Wanneer de aanvrager een verzoek tot opheffing doet op basis van 3° (interne regels eredienst) da[n] is er, gezien de grondwettelijke regels inzake verhouding Kerk-Staat, inderdaad geen beoordelingsvrijheid vanwege de VR en kan/moet in het BVR opgenomen worden (extra lid, na het tweede lid?) dat de VR in deze gevallen de erkenning sowieso opheft.

Het kan niet worden uitgesloten dat de aanvrager ook een verzoek tot opheffing doet op basis van 1° en 2°. Dan is er wel een beoordelingsvrijheid.”

4.3. Zonder dat het nog nodig is te onderzoeken of de ontworpen bepaling op gespannen voet staat met de vrijheid van eredienst en meer bepaald de organisatorische

<sup>2</sup> Zie hierover o.m. GwH 29 juli 2010, nr. 93/2010, B.7-B.8; Cass. 20 oktober 1994, *Arr. Cass.* 1994, p. 861, nr. 443; Cass. 3 juni 1999, *Arr. Cass.* 1999, p. 767, nr. 330; RvS 29 april 1975, Van Grembergen, nr. 16.993; RvS 3 mei 1983, Gemeenteraadsverkiezing te Sint-Genesius-Rode, nr. 23.190, 5.3.3-5.3.4.; RvS 20 december 1985, Van Peteghem, nr. 25.995, 2.3.1.

<sup>3</sup> Zie daarover o.m. EHRM (grote kamer) 26 oktober 2000, *Hassan en Chaush v. Bulgarije*, nr. 30.985/96, *ECHR* 2000-XI, § 62; EHRM 22 januari 2009, *Heilige Synode van de Bulgaarse Orthodoxe Kerk (Metropolitan Inokentiy) e.a. v. Bulgarije*, § 103; EHRM 10 juni 2010, *Getuigen van Jehovah van Moskou v. Rusland*, § 99; EHRM (grote kamer) 9 juli 2013, *Sindicatul “Pastorul Celbun” v. Roemenië*, § 136. Zie ook EHRM 16 december 2004, *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgarije*, § 73.

autonomie van de erediensten,<sup>4</sup> verdient het, gelet op de verklaring van de gemachtigde, aanbeveling dat de stellers van het ontwerp, ter wille van de rechtszekerheid, het onderscheid dat op het vlak van de beoordelingsvrijheid van de Vlaamse Regering bestaat, uitdrukkelijk verwoorden in de tekst van de ontworpen bepaling.

Zo kan bijvoorbeeld aan het ontworpen artikel 7, § 2, tweede lid, een zin worden toegevoegd die luidt:

“Ingeval het voorstel tot opheffing steunt op het criterium vermeld in paragraaf 1, 3°, volgt de Vlaamse Regering dit voorstel.”

5.1. Indien de Vlaamse Regering de procedure tot opheffing van de erkenning opstart (ontworpen artikel 7, § 3), staat niet vast dat in alle gevallen dezelfde procedure wordt toegepast. De Vlaamse Regering kan immers in twee gevallen van schending van de erkenningsvoorwaarden beslissen het advies van de betrokken gemeente- en provincieraden niet in te winnen of hen slechts een korte adviestermijn gunnen. Dit is het geval wanneer er sprake is van schending van de wetgeving inzake het gebruik der talen in bestuurszaken of van schending van de verbintenis om individuen die handelen of oproepen om te handelen in strijd met de Grondwet en het EVRM, te weren uit de organisatie en werking van de plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap. Aldus voert de ontworpen bepaling een verschillende behandeling in tussen de lokale besturen of zelfs tussen de lokale geloofsgemeenschappen, naargelang de reden van opheffing van de erkenning. In die twee gevallen wordt immers niet gewaarborgd dat, hetzij de lokale besturen kunnen adviseren, hetzij de lokale geloofsgemeenschap kan genieten van de waarborg van een advies van de meest nabije overheid.

Voor een dergelijk verschil in behandeling dient een verantwoording te bestaan. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de beoogde maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

5.2. Op het eerste gezicht lijkt er een evenredigheidsverband te bestaan tussen het nagestreefte doel (snel optreden ingeval fundamentele rechten worden bedreigd) en het aangewende middel (slechts in die – uitzonderlijke – gevallen waarin de zwaarwichtigheid van de feiten van die aard is dat de betrokken lokale besturen daar geen zinvolle argumenten tegen kunnen inbrengen, zal, op gemotiveerde wijze, kunnen worden afgezien van het voorafgaand advies).<sup>5</sup>

Het beginsel van de gelijke behandeling dient evenzeer te worden gerespecteerd bij de toepassing van de rechtsregel. De Vlaamse Regering zal er dan ook over waken dat ze de beoordelingsvrijheid (“kan”) die haar in dit verband is toegekend, met respect voor het

---

<sup>4</sup> Dat lijkt *prima facie* niet het geval nu het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geen probleem ziet wanneer de overheid louter akte neemt van een beslissing genomen door het bevoegde orgaan van de eredienst (cf. EHRM 23 maart 2000, *Köhn v. Duitsland*, § 2 (en droit)).

<sup>5</sup> Zie de toelichting verstrekt in de nota aan de Vlaamse Regering, p. 5.

gelijkheidsbeginsel uitoefent. Het is aan te bevelen te onderzoeken of uit de toelichting<sup>6</sup> die bij de ontworpen bepaling is gegeven, criteria kunnen worden afgeleid die in het besluit kunnen worden ingeschreven om, vervolgens, bij de uitoefening van de toegekende beoordelingsbevoegdheid te worden gehanteerd.

#### BIJZONDERE OPMERKINGEN

##### Aanhef

6. Vóór het huidige eerste lid van de aanhef, dat het tweede lid wordt, dient een nieuw lid te worden toegevoegd, luidend als volgt:

“Gelet op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;”.

Het huidige eerste lid van de aanhef dat het tweede lid wordt, formuleer men als volgt:

“Gelet op het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, de artikelen 2, tweede lid, 79, tweede lid, 115, tweede lid, 151, tweede lid, 187, tweede lid, en 230, tweede lid;”.

##### Artikel 1

7. Het verdient aanbeveling om de opsomming van de decretale bepalingen in het ontworpen artikel 7, § 1, 1°, nogmaals aan een grondig onderzoek te onderwerpen teneinde na te gaan of geen bepalingen over het hoofd werden gezien. Zo is, bij wijze van voorbeeld, onduidelijk – en overigens ook moeilijk verenigbaar met het gelijkheidsbeginsel – waarom de artikelen 46 en 47 van het decreet van 7 mei 2004 wel in de lijst worden opgenomen, terwijl dat niet het geval is voor de artikelen 112, 148, 220 en 263 van datzelfde decreet. In al die gevallen gaat het immers om de administratieve verplichting voor de betrokken kerk- of geloofsgemeenschap tot het indienen van het budget en meerjarenplannen. Op het eerste gezicht lijkt die administratieve verplichting zoals ze (voor de rooms-katholieke eredienst) vervat ligt in de artikelen 46 en 47 van het decreet van 7 mei 2004, ook niet door een andere bepaling van datzelfde decreet van toepassing te zijn verklaard op de andere kerk- of geloofsgemeenschappen.

In voorkomend geval dient de betrokken bepaling te worden aangepast.

8. Er wordt verwezen naar hetgeen *sub* 4.3 is opgemerkt.

9. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling in het ontworpen artikel 7, § 3, tweede lid, laatste zin, te verduidelijken wanneer de termijn van zestig dagen een aanvang neemt.

---

<sup>6</sup> *Ibidem.*

10. De laatste zin (“In dat geval kan de Vlaamse Regering de adviestertermijn, vermeld in het tweede lid, ook gemotiveerd inkorten.”) van het ontworpen artikel 7, § 3, derde lid, kan aanleiding geven tot verwarring. De bepaling kan immers in tweeërlei zin worden begrepen. Ofwel betekent dit dat ingeval de Vlaamse Regering beslist om het advies van de lokale besturen niet in te winnen, zij tegelijk kan beslissen om de adviestertermijn voor de andere actoren in te korten. Ofwel betekent dit dat de Vlaamse Regering de keuze heeft om hetzij geen advies te vragen aan de betrokken gemeente- en provincieraden, hetzij de adviestertermijn van die lokale besturen in te korten, terwijl de termijn van zestig dagen blijft gelden voor de andere actoren, wat beter lijkt aan te sluiten bij de bedoeling van de steller van het ontwerp.

Uit de verklaring van de gemachtigde blijkt dat de tweede lezing de juiste is. Hij stelde immers het volgende voorop:

“Doelstelling van betrokken bepaling (derde lid) is om twee zaken duidelijk te maken dat

1/ de adviesaanvraag bij GR of PR facultatief is (en dus kan beslissen om geen advies in te winnen)

2/ dat, indien beslist wordt om advies in te winnen, de adviestertermijn kan verkort worden.”

De gemachtigde stipte ook nog aan dat de adviezen van de aanvrager, dit is het door de federale overheid erkende representatief orgaan van de eredienst, en van het bestuur van de (betrokken) plaatselijke kerk- of geloofsgemeenschap steeds moeten worden ingewonnen.

De conclusie is dan ook dat het best uitdrukkelijk wordt vermeld dat de inkorting van de adviestertermijn enkel geldt voor de adviestertermijn die van toepassing is voor de betrokken gemeente- en provincieraden.

11. Aangezien de beslissing om in een concreet geval een adviestertermijn in te korten een bestuurshandeling lijkt te zijn in de zin van artikel 1, eerste streepje, van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, valt zij onder toepassing van die wet. Stellen dat de beslissing tot het inkorten van de termijn “gemotiveerd” moet zijn, is derhalve overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat de verplichting tot formele motivering rechtstreeks voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in het ontworpen besluit.

12. In het ontworpen artikel 7, § 3, derde lid, wordt bepaald hoe de procedure wordt opgestart en hoe de adviesprocedure verloopt, maar niet tot welk resultaat de procedure kan leiden noch hoe de eindbeslissing aan de betrokken lokale kerk- en geloofsgemeenschap wordt meegedeeld, aangezien door de vervanging van artikel 7 het vigerende artikel 7, § 2, wordt opgeheven.

Het lijkt aan te bevelen, zoals thans in het vigerende artikel 7, § 2, is bepaald, om ook in het ontworpen besluit te bepalen hoe en aan wie de eindbeslissing moet worden meegedeeld. Dat lijkt ook te moeten gelden indien het initiatief tot opheffing van de erkenning uiteindelijk niet tot opheffing leidt. Het betreft immers een zwaarwichtige procedure die het vertrouwen van en in de betrokken lokale geloofsgemeenschap ernstig kan aantasten, zodat het best duidelijkheid wordt gecreëerd over het resultaat ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT