



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 58.762/4
du 1^{er} février 2016

advies 58.762/4
van 1 februari 2016

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'ordonnance du 16 juillet 1998
relative à l'octroi de subsides
destinés à encourager la
réalisation d'investissements
d'intérêt public'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'tot wijziging van de
ordonnantie van 16 juli 1998
betreffende de toekenning van
subsidiën om investeringen van
openbaar nut aan te moedigen'

Le 23 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 10 février 2016 ^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} février 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Patrick RONVAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} février 2016.

(*) Par courriel du 23 décembre 2015.

*

Op 23 december 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 10 februari 2016 ^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 16 juli 1998 betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 1 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Patrick RONVAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 februari 2016.

*

(*) Bij e-mail van 23 december 2015.

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, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Selon la note au Gouvernement jointe à la demande d'avis, l'accord du Ministre du Budget a été demandé mais rien ne montre qu'il a été obtenu.

Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de s'en assurer, surtout dans un contexte où l'avis de l'Inspecteur général des Finances est défavorable quant au relèvement du taux de liquidation l'avance de 20 % à 80 %.

2. L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' dispose que pour chaque projet d'acte législatif, chaque ministre établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

En vertu de l'article 13, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 'portant exécution de l'ordonnance du 29 mars 2012 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', « le 'test genre' doit être complété avant la première mise à l'ordre du jour au Conseil des Ministres ».

En l'espèce, le dossier transmis au Conseil d'État ne contient aucun élément établissant que le « test genre » a été réalisé à propos de l'avant-projet d'ordonnance.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller à l'accomplissement de la formalité prescrite préalablement à l'adoption de l'avant-projet d'ordonnance.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

DISPOSITIF

Article 4

1. L'avant-projet d'ordonnance organise, en matière culturelle, une procédure de « reconnaissance » de certains édifices et établissements.

Afin d'éviter toute confusion entre la compétence de l'autorité fédérale en matière de reconnaissance des cultes et celle de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de subventions de travaux réalisés par certains établissements, la section de législation estime préférable d'éviter le terme « reconnu » dans le second cas et de parler non pas d'un « établissement reconnu » mais bien d'un « édifice qui remplit les conditions de subvention fixées par le Gouvernement ».

2. La disposition examinée remplace dans l'ordonnance du 16 juillet 1998 'relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public' (ci-après dénommée : l'ordonnance du 16 juillet 1998) les mots « fabriques d'église et consistoires » par les mots « les établissements culturels locaux, reconnus par le Gouvernement, lorsque le financement de leur déficit est de compétence communale ».

Selon le commentaire de l'article, il s'agit d'adapter la terminologie à celle définie dans l'ordonnance du 18 juillet 2002 'portant diverses réformes en vertu de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés'.

D'un point de vue formel, il y a lieu de constater que la référence à l'ordonnance du 18 juillet 2002 est inadéquate puisque cette ordonnance est une ordonnance modificative de divers textes existants – à savoir la loi du 18 germinal an X 'relative à l'organisation des cultes', le décret impérial du 30 décembre 1809 'concernant les fabriques des églises', la loi du 4 mars 1870 'sur le temporel des cultes' et la loi du 20 juillet 1971 'sur les funérailles et sépultures' –, ordonnance qui, comme tout texte modificatif, a épuisé ses effets par l'incorporation des modifications qu'elle contenait dans les textes précités qu'elle a modifiés.

Ceci précisé, il n'est par ailleurs pas apparu à la section de législation que parmi les textes modifiés par l'ordonnance du 18 juillet 2002, certaines dispositions de ceux-ci prévoiraient bien une « procédure de reconnaissance par le Gouvernement d'édifices culturels locaux dont le financement du déficit est de compétence communale ».

Or, de la manière dont est conçu l'avant-projet, l'existence d'une telle « procédure de reconnaissance par le Gouvernement d'édifices culturels locaux dont le financement du déficit est de compétence communale » est nécessaire puisque l'avant-projet prévoit que sont seuls admissibles au financement qu'il organise « les édifices culturels reconnus par le Gouvernement ».

Par conséquent, deux situations sont possibles.

Si une procédure de « reconnaissance » par le Gouvernement d'édifices culturels locaux – ou des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes – existe, il appartient alors à l'auteur de l'avant-projet d'y renvoyer dans l'article examiné en mentionnant la référence aux dispositions des textes qui l'organisent pour chacun des cultes concernés par la mise en œuvre de l'avant-projet ¹.

¹ Ainsi, pour prendre un exemple, l'article 5 de l'ordonnance du 29 juin 2006 'relative à l'organisation et au fonctionnement du culte islamique' énonce des critères objectifs sur la base desquels le Gouvernement reconnaît les organismes publics dotés de la personnalité juridique chargés de la gestion du temporel du culte concerné. Dans le délai imparti, la section de législation n'a pu déceler quel(s) texte(s) organiserai(en)t un système de reconnaissance

Soit aucune procédure n'existe actuellement dans l'arsenal des textes réglant la matière des « édifices cultuels » sur laquelle le Gouvernement pourrait s'appuyer pour reconnaître les « fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes » en vue de les admettre au bénéfice de l'ordonnance en projet, et il convient alors de compléter le texte de cette dernière par la détermination des critères qui seront retenus pour sélectionner parmi ces institutions de droit public celles qui, sur la base de critères objectifs résistant au contrôle du principe d'égalité, auront vocation à être subsidiées dans le cadre de l'avant-projet.

Lorsqu'une région choisit de rendre les établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de ces cultes et organisations éligibles au financement qu'elle prévoit, elle peut, dans le respect du principe d'égalité, qui vaut aussi bien entre les établissements publics concernés qu'entre ces établissements publics et les autres personnes morales de droit public admises aux divers financements prévus par la région, librement déterminer qu'elle l'accordera non pas à l'ensemble des établissements publics chargés de la gestion du temporel de chacun des cultes et organisations concernées, ce qui en soi n'impliquerait la nécessité d'aucune reconnaissance puisque tous les établissements publics de l'espèce seraient dans cette hypothèse subsidiables, mais seulement à certains d'entre eux, qu'elle doit alors identifier sur la base d'une procédure de reconnaissance fondée sur des critères objectifs et proportionnés.

3. L'article 4 sera revu à la lumière de ces observations, ainsi que la suite de l'avant-projet, le cas échéant.

4. L'article 5 appelle *mutatis mutandis* la même observation.

Article 5

L'auteur de l'avant-projet vérifiera soigneusement dans chaque cas les mots qu'il y a lieu de remplacer.

Article 6

La modification en projet a pour objet de remplacer, dans l'ordonnance du 16 juillet 1998, les mots « personnes morales gérant des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque » par les mots « les communautés philosophiques non confessionnelles reconnues par le Roi ».

équivalent, c'est-à-dire fondé sur des critères objectifs préalablement déterminés par voie normative, pour ce qui concerne la reconnaissance des établissements chargés du temporel des cultes catholique, protestant, orthodoxe, anglican et israélite.

Dans l'avis 36.535/4 donné le 3 mars 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 29 avril 2004 'relatif aux travaux subsidiés'², la section de législation a émis l'observation suivante :

« [...] la Région dispose, en matière de financement des communes et des provinces, de deux compétences exclusives l'une de l'autre :

1° d'une part, elle est compétente pour le financement général des provinces et des communes (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles), notion qui couvre 'les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces et les communes (...) sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique'³ ;

2° d'autre part, elle a compétence pour le financement de missions déterminées à remplir par les provinces et les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières ne relevant pas de la compétence de l'État fédéral ou des communautés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°).

Dans son avis 23.107/8, la section de législation précisait également, à propos de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, (devenu l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, par l'effet de la loi spéciale du 13 juillet 2001)⁴ :

'(...) deze bepaling (is) in feite een overbodige bevestiging van het principe dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, van de bijzondere wet putten, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen - net zoals de federale overheid en de Gemeenschappen, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aan de gemeenten bepaalde taken kunnen opdragen en kunnen voorzien in de financiering hiervan. In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om subsidies toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden'⁵.

La Région n'est donc pas compétente pour subventionner les investissements d'intérêt public réalisés par les pouvoirs subordonnés, en accomplissement de missions qui se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés.

Parmi les personnes morales pouvant bénéficier de subventions, l'avant-projet vise 'les fabriques d'église et autres personnes morales qui gèrent les biens immobiliers nécessaires à l'exercice des cultes reconnus', ainsi que 'les personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque'.

L'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale, prévoit que les régions sont, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, compétentes pour 'les fabriques d'églises et

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 686/1, pp. 9-15.

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : *Doc. parl.*, Chambre, 516/1-1988, p. 18. Voy. B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, la nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : La loi spéciale du 13 juillet 2001 a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée.

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : Traduction de la citation : 'Cette disposition est en fait une confirmation superflue du principe que les compétences que les Régions puisent de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale, contiennent aussi le droit de confier dans ces matières des tâches à des pouvoirs subordonnés et pour cela de leur attribuer des subsides, de la même manière que l'autorité fédérale et les Communautés, dans les matières qui ressortissent de leurs compétences, peuvent confier aux communes des tâches déterminées et peuvent en prévoir le financement. En réalité, les Régions sont seulement compétentes pour allouer des subsides pour autant qu'elles puissent encore trouver ce faisant un fondement légal dans une autre disposition de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale'.

les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes'.

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 31.986/2, donné le 8 octobre 2001, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues⁶, cette disposition de la loi spéciale, insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, ne concerne pas les établissements chargés de la gestion des intérêts de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution.

L'article 27, 2°, de la loi du 21 juin 2002 précitée prévoit, parmi les charges auxquelles les établissements de droit public dénommés 'établissements d'assistance morale du Conseil central laïque' sont tenus de faire face, 'les frais nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, c'est-à-dire les frais d'immeubles et parties d'immeubles, affectés à l'exercice public de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle (...)'. Les revenus de ces établissements sont constitués notamment par 'l'intervention de la province concernée ou de la Région de Bruxelles-Capitale destinée au paiement des charges, visées à l'article 27, de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus' (article 26, 4°, de la loi).

À propos de l'intervention des pouvoirs publics dans le financement des établissements, le Ministre de la Justice a fait au cours des travaux préparatoires la déclaration suivante :

'Quant à la loi spéciale du 13 juillet 2001, le ministre fait remarquer qu'il n'y est nulle part question de la laïcité organisée. Seuls les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes ont été transférés aux régions. Dans le silence de la loi spéciale, il faut considérer que la laïcité reste compétence fédérale. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas émis d'objection à cet égard'⁷.

Si l'État fédéral a pu prévoir la participation des provinces au financement des établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue et des services d'assistance morale reconnus, c'est en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit que 'les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités'.

Il résulte de ce qui précède que la gestion des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle est une compétence fédérale.

En vertu du principe, rappelé plus haut, et consacré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale selon lequel, il appartient à chaque autorité de financer ce qui relève de sa propre compétence, la Région n'est donc pas compétente, d'une manière

⁶ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Doc. parl., Chambre, n° 50-1556/1, 2001-2002, p. 68.

⁷ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Thierry Giet, (Doc. parl., Chambre, n° 50-1556/3, 2001-2002, pp. 11 et 12). Voy. Fr. AMEZ, 'Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes', J.T., 7 septembre 2002, p. 537.

générale, pour subsidier les investissements d'intérêts publics par ou en faveur des 'personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque'⁸.

L'article 3, 5°, sera omis ».

La même observation s'applique *mutatis mutandis* en l'espèce même si l'avant-projet n'a pour objet que de substituer les mots « les communautés philosophiques non confessionnelles reconnues par le Roi » aux mots « personnes morales gérant des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque » qui figurent actuellement dans l'ordonnance du 16 juillet 1998.

Article 10

La section de législation n'aperçoit pas ce que signifie l'article 7, § 3, en projet.

Article 12

Dans l'article 8, en projet, à la dernière phrase, la section de législation n'aperçoit pas à quels bénéficiaires se rapportent les mots « ces bénéficiaires ».

La disposition devrait être clarifiée.

Article 19

À l'article 21, § 2, 4°, en projet, la section de législation se demande pourquoi le bénéficiaire doit nécessairement avoir un droit de superficie sur le bien pour lequel il reçoit un subside. Plus précisément, elle n'aperçoit pas pourquoi, par exemple, celui qui aurait un droit de propriété ou un droit d'emphytéose sur le bien serait exclu du bénéfice du subside.

Article 22

Dans les 1^{er} et 4^e tirets, dans la version française, il faut remplacer le mot « insérant » par le mot « comprenant ».

La même observation s'applique à l'article 26.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : Il n'est certes pas exclu que la Région subsidie des investissements réalisés par les établissements publics en question au titre d'autres compétences que celles relatives aux pouvoirs subordonnés. Comme l'observe avec pertinence Frédéric AMEZ, 'il ne peut par exemple pas être exclu que des édifices affectés aux activités des organisations non confessionnelles fassent l'objet d'un classement' (article cité, p. 537) On relèvera toutefois à cet égard que les subventions en matière prévention et de restauration du patrimoine sont prévues par le chapitre II du titre II du Livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. En vertu de l'article 1^{er} de l'avant-projet, celui-ci ne serait pas applicable à ses subventions.

Article 27

Dans la phrase liminaire, il faut écrire « Dans la même ordonnance, il est inséré un article 35 rédigé comme suit : (la suite comme à l'avant-projet »⁹.

*

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 113 à 115 et formule F 4-2-3-2.

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

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Volgens de nota aan de Regering die bij de adviesaanvraag is gevoegd, is verzocht om de akkoordbevinding van de minister van Begroting, maar niets wijst erop dat die ook is verkregen.

De steller van het voorontwerp moet zich van die akkoordbevinding vergewissen, zeker in de omstandigheid waarin de inspecteur-generaal van Financiën een ongunstig advies geeft over de verhoging van het uitbetaalde subsidievoorschot van 20% naar 80%.

2. Luidens artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 29 maart 2012 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ stelt elke minister voor elk wetgevend ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.

Krachtens artikel 13, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 24 april 2014 ‘houdende de uitvoering van de ordonnantie van 29 maart 2012 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ “[wordt] de ‘gendertest’ (...) ingevuld vóór de eerste toevoeging aan de agenda in de Ministerraad”.

In casu bevat het dossier dat aan de Raad van State is overgezonden geen enkel element waaruit blijkt dat de “gendertest” uitgevoerd zou zijn met betrekking tot het voorontwerp van ordonnantie.

De steller van het ontwerp moet erop toezien dat dat vormvereiste wordt vervuld voordat het voorontwerp van ordonnantie wordt aangenomen.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

DISPOSITIEF

Artikel 4

1. Het voorontwerp van ordonnantie voorziet inzake erediensten in een procedure voor de “erkenning” van bepaalde inrichtingen en instellingen.

Om verwarring te voorkomen tussen de bevoegdheid van de federale overheid inzake de erkenning van de erediensten en de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake subsidies voor werken die door bepaalde instellingen worden uitgevoerd, meent de afdeling Wetgeving dat het beter is in dat tweede geval de term “erkend” te mijden en niet over een “erkende instelling” te spreken maar over een “inrichting die beantwoordt aan de voorwaarden voor subsidiëring die zijn vastgesteld door de Regering”.

2. De voorliggende bepaling vervangt de woorden “kerkfabrieken en consistories” in de ordonnantie van 16 juli 1998 ‘betreffende de toekenning van subsidies om investeringen van openbaar nut aan te moedigen’ (hierna de ordonnantie van 16 juli 1998 genoemd) door de woorden “de plaatselijke godsdienstige instellingen erkend door de regering, als de financiering van hun tekort een gemeentebefoegdheid is”.

Volgens de bespreking van het artikel gaat het erom de terminologie over te nemen van de ordonnantie van 18 juli 2002 ‘houdende diverse hervormingen krachtens de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’.

Uit formeel oogpunt moet worden vastgesteld dat de verwijzing naar de ordonnantie van 18 juli 2002 niet deugt, aangezien dat een wijzigingsordonnantie is die verschillende bestaande teksten wijzigt – te weten de wet van 18 germinal jaar X ‘betreffende de organisatie van de erediensten’, het keizerlijk decreet van 30 december 1809 ‘op de kerkfabrieken’, de wet van 4 maart 1870 ‘op de temporalien van de erediensten’ en de wet van 20 juli 1971 ‘op de begraafplaatsen en de lijkbezorging’ – en die, zoals elke wijzigingstekst, uitgewerkt is wanneer haar wijzigingen zijn opgenomen in de voornoemde teksten die ze heeft gewijzigd.

Na deze precisering merkt de afdeling Wetgeving voorts op dat niet blijkt dat sommige bepalingen van de teksten die bij de ordonnantie van 18 juli 2002 zijn gewijzigd, zouden voorzien in een procedure voor de erkenning door de Regering van plaatselijke godsdienstige inrichtingen voor de eredienst waarvan de financiering van het tekort een gemeentelijke bevoegdheid is”.

De wijze waarop het voorontwerp is geredigeerd, maakt zo een procedure voor “de erkenning door de Regering van plaatselijke godsdienstige inrichtingen voor de eredienst waarvan de financiering van het tekort een gemeentelijke bevoegdheid is” echter noodzakelijk, aangezien het voorontwerp stelt dat enkel de “godsdienstige inrichtingen erkend door de Regering” in aanmerking komen voor financiering.

Er zijn bijgevolg twee mogelijkheden.

Indien er een procedure bestaat voor de “erkenning” door de Regering van plaatselijke godsdienstige inrichtingen – of van de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten – moet de steller van het voorontwerp daar in het voorliggende artikel naar verwijzen: hij moet voor elk van de erediensten waarop de

tenuitvoerlegging van het voorontwerp betrekking heeft, de bepalingen vermelden van de teksten die die procedure regelen.¹

Een andere mogelijkheid is dat er momenteel geen enkele procedure te vinden is in de regelgeving inzake de “godsdienstige inrichtingen” waarop de Regering zich zou kunnen baseren om de “kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de (...) erediensten” te erkennen en ze zo in aanmerking te laten komen voor de ontworpen ordonnantie. In dat geval moet de tekst van die ontworpen ordonnantie worden aangevuld met de vaststelling van de criteria die zullen worden gehanteerd om die publiekrechtelijke instellingen uit te kiezen die in het kader van het voorontwerp kunnen worden gesubsidieerd op basis van objectieve criteria die de toets van het gelijkheidsbeginsel kunnen doorstaan.

Wanneer een gewest ervoor opteert openbare instellingen die belast zijn met het beheer van de materiële en financiële belangen van die erediensten te financieren, kan ze met naleving van het gelijkheidsbeginsel, dat evenzeer geldt tussen de betreffende openbare instellingen onderling als tussen die openbare instellingen en de andere publiekrechtelijke personen die in aanmerking komen voor de verschillende vormen van financiering waarin het gewest voorziet, vrij bepalen die financiering niet toe te kennen aan alle openbare instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van alle erediensten en organisaties in kwestie, wat op zich geen enkele erkenning zou vereisen, aangezien alle openbare instellingen in kwestie in dat geval in aanmerking zouden komen voor subsidies, maar slechts aan bepaalde openbare instellingen, die ze dan moet aanduiden op basis van een erkenningsprocedure die op objectieve en evenredige criteria steunt.

3. Artikel 4 moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien, evenals, in voorkomend geval, het vervolg van het voorontwerp.

4. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor artikel 5.

Artikel 5

De steller van het voorontwerp moet overal nauwkeurig nagaan welke woorden moeten worden vervangen.

Artikel 6

De ontworpen wijziging strekt ertoe in de ordonnantie van 16 juli 1998 de woorden “de rechtspersonen die de onroerende goederen beheren noodzakelijk voor het

¹ Zo geeft bijvoorbeeld artikel 5 van de ordonnantie van 29 juni 2006 ‘betreffende de inrichting en de werking van de islamitische eredienst’ objectieve criteria voor de erkenning door de Regering van openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de eredienst in kwestie. De afdeling Wetgeving heeft binnen de termijn waarover ze beschikt, niet kunnen achterhalen in welke tekst(en) wordt voorzien in een evenwaardige erkenningsregeling, dat wil zeggen een regeling die stoelt op objectieve criteria die op voorhand via normatieve weg zijn vastgelegd, voor de erkenning van inrichtingen die zijn belast met de temporaliën van de katholieke, protestantse, orthodoxe, anglicaanse en israëlitische erediensten.

uitoefenen van de lekenmoraal” te vervangen door de woorden “de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen erkend door de Koning”.

In advies 36.535/4, op 3 maart 2004 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 29 april 2004 ‘betreffende de gesubsidieerde werken’,² heeft de afdeling Wetgeving de volgende opmerking gemaakt:

“(…) la Région dispose, en matière de financement des communes et des provinces, de deux compétences exclusives l’une de l’autre :

1° d’une part, elle est compétente pour le financement général des provinces et des communes (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles), notion qui couvre ‘les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces et les communes (...) sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique’³ ;

2° d’autre part, elle a compétence pour le financement de missions déterminées à remplir par les provinces et les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières ne relevant pas de la compétence de l’État fédéral ou des communautés (article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°).

Dans son avis 23.107/8, la section de législation précisait également, à propos de l’article 6, § 1^{er}, VIII, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, (devenu l’article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, par l’effet de la loi spéciale du 13 juillet 2001)⁴ :

‘(...) deze bepaling (is) in feite een overbodige bevestiging van het principe dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, van de bijzondere wet putten, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen - net zoals de federale overheid en de Gemeenschappen, in de aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aan de gemeenten bepaalde taken kunnen opdragen en kunnen voorzien in de financiering hiervan. In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om subsidies toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden’⁵.

La Région n’est donc pas compétente pour subventionner les investissements d’intérêt public réalisés par les pouvoirs subordonnés, en accomplissement de missions qui se rapportent à une matière qui est de la compétence de l’autorité fédérale ou des communautés.

Parmi les personnes morales pouvant bénéficier de subventions, l’avant-projet vise ‘les fabriques d’église et autres personnes morales qui gèrent les biens immobiliers

² *Parl.St. W.Parl.* 2003-04, nr. 686/1, 9-15.

³ *Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Doc. parl.,* Chambre, 516/1-1988, p. 18. Voy. B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, la nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T., 1988, p. 248.

⁴ *Voetnoot 3 van het geciteerde advies:* La loi spéciale du 13 juillet 2001 a modifié la numérotation des dispositions en question mais a laissé leur teneur inchangée.

⁵ *Voetnoot 4 van het geciteerde advies:* Traduction de la citation : ‘Cette disposition est en fait une confirmation superflue du principe que les compétences que les Régions puisent de l’article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale, contiennent aussi le droit de confier dans ces matières des tâches à des pouvoirs subordonnés et pour cela de leur attribuer des subsides, de la même manière que l’autorité fédérale et les Communautés, dans les matières qui ressortissent de leurs compétences, peuvent confier aux communes des tâches déterminées et peuvent en prévoir le financement. En réalité, les Régions sont seulement compétentes pour allouer des subsides pour autant qu’elles puissent encore trouver ce faisant un fondement légal dans une autre disposition de l’article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale’.

nécessaires à l'exercice des cultes reconnus', ainsi que 'les personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque'.

L'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6°, de la loi spéciale, prévoit que les régions sont, en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, compétentes pour 'les fabriques d'églises et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes'.

Comme la section de législation l'a observé dans son avis 31.986/2, donné le 8 octobre 2001, sur un avant-projet de loi devenu la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues⁶, cette disposition de la loi spéciale, insérée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, ne concerne pas les établissements chargés de la gestion des intérêts de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue sur la base de l'article 181, § 2, de la Constitution.

L'article 27, 2°, de la loi du 21 juin 2002 précitée prévoit, parmi les charges auxquelles les établissements de droit public dénommés 'établissements d'assistance morale du Conseil central laïque' sont tenus de faire face, 'les frais nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle, c'est-à-dire les frais d'immeubles et parties d'immeubles, affectés à l'exercice public de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle (...)'. Les revenus de ces établissements sont constitués notamment par 'l'intervention de la province concernée ou de la Région de Bruxelles-Capitale destinée au paiement des charges, visées à l'article 27, de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus' (article 26, 4°, de la loi).

À propos de l'intervention des pouvoirs publics dans le financement des établissements, le Ministre de la Justice a fait au cours des travaux préparatoires la déclaration suivante :

'Quant à la loi spéciale du 13 juillet 2001, le ministre fait remarquer qu'il n'y est nulle part question de la laïcité organisée. Seuls les fabriques d'église et les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes ont été transférés aux régions. Dans le silence de la loi spéciale, il faut considérer que la laïcité reste compétence fédérale. Le Conseil d'État n'a d'ailleurs pas émis d'objection à cet égard'⁷.

Si l'État fédéral a pu prévoir la participation des provinces au financement des établissements publics chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers de la communauté philosophique non confessionnelle reconnue et des services d'assistance morale reconnus, c'est en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui prévoit que 'les actes, règlements et ordonnances des autorités des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes et des autres autorités administratives ne peuvent être contraires aux lois et arrêtés de l'autorité fédérale ou aux décrets et arrêtés des communautés, qui peuvent, en tout cas, charger ces autorités de leur exécution, et d'autres missions, en ce compris donner un avis, ainsi que d'inscrire au budget toutes les dépenses qu'elles imposent à ces autorités'.

⁶ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1556/1, 2001-2002, p. 68.

⁷ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Rapport fait au nom de la Commission de la Justice par M. Thierry Giet, (*Doc. parl.*, Chambre, n° 50-1556/3, 2001-2002, pp. 11 et 12). Voy. Fr. AMEZ, 'Un aspect oublié de la réforme de l'État : le régime des cultes', J.T., 7 septembre 2002, p. 537.

Il résulte de ce qui précède que la gestion des biens immobiliers nécessaires à l'exercice de l'assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle est une compétence fédérale.

En vertu du principe, rappelé plus haut, et consacré par l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale selon lequel, il appartient à chaque autorité de financer ce qui relève de sa propre compétence, la Région n'est donc pas compétente, d'une manière générale, pour subsidier les investissements d'intérêts publics par ou en faveur des 'personnes morales qui gèrent des biens nécessaires à l'exercice de la morale laïque'⁸.

L'article 3, 5°, sera omis"

In dit geval geldt dezelfde opmerking *mutatis mutandis*, ook al strekt het voorontwerp er enkel toe de woorden "de rechtspersonen die de onroerende goederen beheren noodzakelijk voor het uitoefenen van de lekenmoraal", die momenteel in de ordonnantie van 16 juli 1998 voorkomen, te vervangen door de woorden "de niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen erkend door de Koning".

Artikel 10

De betekenis van het ontworpen artikel 7, § 3, is voor de afdeling Wetgeving niet duidelijk.

Artikel 12

De afdeling Wetgeving begrijpt niet op welke begunstigden de woorden "die begunstigden" in de laatste zin van het ontworpen artikel 8 betrekking hebben.

De bepaling moet worden verduidelijkt.

Artikel 19

De afdeling Wetgeving vraagt zich af waarom in het ontworpen artikel 21, § 2, 4°, is bepaald dat de begunstigde moet beschikken over een opstalrecht op het goed dat gesubsidieerd wordt. Meer bepaald is het haar niet duidelijk waarom de subsidie niet zou gelden voor bijvoorbeeld de persoon die een eigendomsrecht of een erfpachtrecht op het goed kan doen gelden.

⁸ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Il n'est certes pas exclu que la Région subsidie des investissements réalisés par les établissements publics en question au titre d'autres compétences que celles relatives aux pouvoirs subordonnés. Comme l'observe avec pertinence Frédéric AMEZ, 'il ne peut par exemple pas être exclu que des édifices affectés aux activités des organisations non confessionnelles fassent l'objet d'un classement' (article cité, p. 537) On relèvera toutefois à cet égard que les subventions en matière prévention et de restauration du patrimoine sont prévues par le chapitre II du titre II du Livre III du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. En vertu de l'article 1^{er} de l'avant-projet, celui-ci ne serait pas applicable à ses subventions.

Artikel 22

In het eerste en het vierde streepje van de Franse tekst moet het woord “insérant” worden vervangen door het woord “comprenant”.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 26.

Artikel 27

In de inleidende zin schrijve men “In dezelfde ordonnantie wordt een artikel 35 ingevoegd dat luidt als volgt: (voorts zoals in het voorontwerp)”.⁹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 113 tot 115 en formule F 4-2-3-2.