



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 67.157/4
du 3 juin 2020

advies 67.157/4
van 3 juni 2020

sur

over

un avant-projet d'ordonnance
de la Région de
Bruxelles-Capitale 'organique
de la gestion des intérêts
matériels des communautés
cultuelles locales'

een voorontwerp van
ordonnantie van het Brusselse
Hoofdstedelijke Gewest
'ordonnantie betreffende het
beheer van de materiële
belangen van de plaatselijke
levensbeschouwelijke
gemeenschappen'

Le 24 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 3 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice.

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 3 juin 2020.

*

Op 24 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'ordonnantie betreffende het beheer van de materiële belangen van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 3 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER en Bernard BLERO, staatsraden, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, 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 3 juni 2020.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Compétence de la Région de Bruxelles-Capitale

1. Selon son intitulé, l'avant-projet d'ordonnance à l'examen se donne pour objet la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales.

Selon l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 6^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont 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 l'a indiqué la Cour constitutionnelle ¹,

« B.11.1. En vertu de cette disposition, depuis le 1^{er} janvier 2012, les régions sont compétentes pour régler ce qui concerne les fabriques d'église et les autres établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, dans le cadre de leurs compétences en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés. La même disposition réserve à l'autorité fédérale la compétence de reconnaître les cultes et celle d'allouer des traitements et des pensions aux ministres des cultes, qui sont également visés à l'article 181, § 1^{er}, de la Constitution.

B.11.2. La compétence, réservée à l'autorité fédérale, de reconnaître les cultes implique celle de reconnaître les cultes en tant que tels, ainsi que les organes représentatifs de ceux-ci.

En vertu de leur compétence en matière de fabriques d'église et d'établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus, les régions sont compétentes pour tout ce qui concerne le temporel des cultes reconnus, c'est-à-dire la gestion des biens et des revenus des cultes reconnus. Elles sont également compétentes pour reconnaître les communautés culturelles locales des cultes reconnus et leur circonscription territoriale, afin de déterminer le ressort territorial des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus.

B.11.3. La reconnaissance d'un culte par l'autorité fédérale entraîne un financement public de la part de l'État.

[‡] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019.

La compétence des régions en matière de gestion du temporel des cultes reconnus est limitée aux établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus par l'autorité fédérale. Dans le cadre de l'exercice de cette compétence, la reconnaissance, par une région, d'une communauté cultuelle locale entraîne en principe la création d'un établissement public qui est chargé de la gestion des biens et des revenus de cette communauté ».

Concernant les compétences ainsi rappelées, l'avant-projet appelle les observations qui suivent.

A. Champ d'application

2. En ce qui concerne les établissements chargés de la gestion du temporel du culte dont le ressort territorial dépasse les limites d'une région, conformément à l'article 92*bis*, § 2, h), de la loi spéciale du 8 août 1980, les régions – et la Communauté germanophone ² – ont conclu le 17 juillet 2017 un accord de coopération 'relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée', auxquels les différentes entités ont porté assentiment ³. Cet accord prévoit notamment, en son article 2, que les obligations « des communes et des provinces à l'égard des administrations du culte des communautés religieuses locales reconnues interfédérale[s] [...] sont les obligations fixées aux articles 92 et 106 du décret impérial du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises ». Il résulte de ces dispositions du décret impérial que les obligations ainsi visées consistent à « suppléer à l'insuffisance des revenus de la fabrique, pour les charges portées en l'article 37 », « fournir au curé ou desservant un presbytère, ou, à défaut de presbytère, un logement, ou à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire » et « fournir aux grosses réparations des édifices consacrés au culte ». L'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 17 juillet 2017 précise en outre qu'en ce qui concerne les obligations de financement à l'égard des administrations du culte des communautés religieuses locales reconnues interfédérales, « les clés de répartition fixées au moment de leur reconnaissance sont applicables ».

² À qui la Région wallonne a transféré l'exercice de sa compétence pour ce qui concerne la région de langue allemande. Voir l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o/3, du décret wallon du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés', tel qu'inséré par le décret du 28 avril 2014.

³ Voir en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 7 décembre 2017 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 17 juillet 2017 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande, la Région wallonne et la Communauté germanophone, relatif aux communautés religieuses locales reconnues de cultes reconnus, dont le ressort territorial s'étend sur le territoire de plus d'une entité fédérée'.

Par ailleurs, en ce qui concerne plus particulièrement la cathédrale des Saints-Michel et Gudule à Bruxelles, l'article 3, § 2, de l'accord de coopération prévoit que

« toutes les obligations financières à l'égard de la fabrique d'église-cathédrale des Saints-Michel et Gudule à Bruxelles, à l'égard de l'archevêque pour sa résidence à Bruxelles, et à l'égard de la cathédrale des Saints-Michel et Gudule à Bruxelles sont, dès le 1^{er} janvier 2017, supportées par la Région de Bruxelles-Capitale ».

Or, l'ordonnance en projet modifie les règles de financement des établissements chargés du temporel du culte, d'une part, en prévoyant désormais que ce financement est assuré par la Région elle-même, et d'autre part, en limitant l'intervention financière de la Région à 30 % des dépenses ordinaires (ou 40 % en cas d'association d'établissements). Des telles dispositions ne peuvent pas s'appliquer aux « administrations du culte des communautés religieuses locales reconnues interfédérales ». Compte tenu des règles de financement spécifiques prévues à leur égard dans l'accord de coopération précité, il n'appartient en effet pas à la Région de modifier, de manière unilatérale, le régime de financement qui s'applique à ces établissements.

Il convient dès lors de faire clairement apparaître que les règles relatives au financement ne s'appliquent pas à ces établissements ⁴. L'avant-projet sera revu à cet égard.

B. Emploi des langues

3. L'article 3, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet prévoit que pour chaque communauté locale répertoriée dans la liste transmise au Gouvernement par l'organe représentatif, celui-ci doit fournir « le nom en français et en néerlandais de la communauté ».

La portée exacte de cette obligation n'est pas claire. S'il s'agit d'imposer uniquement la communication du nom de la communauté en français et en néerlandais lorsque ce nom existe dans ces langues, la disposition en projet ne pose pas de difficultés.

S'il s'agit en revanche d'imposer l'usage du français et du néerlandais en ce qui concerne le nom d'une communauté, la disposition en projet doit s'analyser comme visant en fait à imposer une règle sur l'emploi des langues. À cet égard, il convient de tenir compte de l'avis n° 66.696/AV/AG du 13 février 2020 ⁵, dans lequel la section de législation a notamment considéré ce qui suit :

« Observation générale : article 30 de la Constitution

2. L'article 30 de la Constitution dispose : 'L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires'».

L'article 129, § 1^{er}, de la Constitution dispose : 'Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret, à l'exclusion du législateur fédéral, l'emploi des langues pour : 1^o les

⁴ Contrairement à ce que pourrait laisser entendre l'exposé des motifs (pp. 4 à 6).

⁵ Avis n° 66.696/AG donné le 13 février 2020 sur une proposition de loi 'modifiant le Code de droit économique en ce qui concerne l'emploi des langues en matière de publicité', *Doc.Parl.*, Chambre, 2019, n°55-102/001, pp. 3 à 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66696.pdf>.

matières administratives ; 2° l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics ; 3° les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements'. En vertu de l'article 130, § 1^{er}, 5°, de la Constitution, le Parlement de la Communauté germanophone règle par décret 'l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics'.

Selon la Cour constitutionnelle, la notion de 'régler l'emploi des langues' a une portée étendue. Elle comprend en effet 'aussi bien l'imposition de l'usage d'une langue déterminée que l'interdiction d'utiliser une langue déterminée et que l'interdiction d'interdire l'usage d'une langue déterminée' ⁶.

[...]

5. L'avis du 12 juillet 1990 (et non : '20 juillet 1990') ⁷, mentionné par les auteurs de la proposition, constitue un exemple de la jurisprudence du Conseil d'État, section de législation, qui admet que, bien qu'elles ne relèvent pas des cas spécifiquement mentionnés aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution, des prescriptions qui imposent l'emploi d'une ou de plusieurs langues lorsque certaines informations sont portées à la connaissance de tiers ne doivent pas être considérées comme incompatibles avec les articles 30, 129 et 130 de la Constitution.

La seule circonstance que l'auteur du texte normatif édicte de telles prescriptions dans le cadre de sa compétence matérielle, ne suffit pas à conclure en ce sens ⁸. Il ressort de la jurisprudence qu'il est requis que l'auteur du texte normatif élabore une prescription qui est imposée en tant qu'accessoire nécessaire d'une obligation visant à communiquer certaines informations à des tiers, déjà prescrite dans le cadre de cette compétence matérielle. La prescription linguistique doit être nécessaire pour atteindre utilement l'objectif poursuivi par cette obligation, ce qui implique à tout le moins que la prescription linguistique soit pertinente et proportionnée au regard de l'objectif que poursuit la règle, par exemple dans le domaine des pratiques commerciales, de la protection des consommateurs, des normes de produit, des télécommunications, de la santé publique, de l'environnement et de la politique des déchets ⁹. Pareilles prescriptions linguistiques ont par nature une portée limitée et spécifique et ne doivent pas être considérées comme contraires aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution ¹⁰.

⁶ Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : C.C., 26 mars 1986, n° 17/1986, 3.B.4.b.

⁷ Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis C.E. 19.684/1 du 12 juillet 1990 sur une proposition de loi 'complétant la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce', *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1086/2. Cet avis rejoint l'avis n° 13.048/1 du 27 avril 1978 sur une proposition de loi et amendements 'modifiant la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce', *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 163/4.

⁸ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Ce que la Cour constitutionnelle a également confirmé expressément. Voir C.C., 22 décembre 1994, n° 90/1994, B.5.16 : « La compétence du législateur fédéral pour régler les opérations électorales n'inclut pas le pouvoir de régler l'emploi des langues dans cette matière » ; C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.16.1 : « Il ne résulte donc pas de la compétence des communautés pour régler la matière de l'accueil des enfants en âge préscolaire que le législateur décentralisé serait de ce seul fait compétent pour déterminer dans quelle langue les milieux d'accueil doivent fonctionner ».

⁹ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Pour autant que de besoin, il peut être rappelé que ces réglementations matérielles doivent, en soi, être conformes aux normes supérieures, tels les droits fondamentaux et les principes du droit européen.

¹⁰ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Voir C.C., 16 septembre 2010, n° 99/2010, B.8.1.-B.8.3, dans lequel la Cour attire l'attention sur le fait qu'une disposition qui se borne à exiger la reproduction dans une des langues nationales de la mention prescrite par le législateur, sans interdire que cette mention soit traduite dans d'autres langues, ne méconnaît pas l'article 30 de la Constitution. Voir également l'arrêt précité C.C., 22 décembre 1994, n° 90/1994, B.5.16 : « La compétence d'organiser les opérations électorales ne saurait toutefois être exercée de

Ces conditions ne peuvent être réputées remplies que lorsque le caractère nécessaire de la prescription découle d'une obligation internationale ou de droit européen que l'auteur du texte normatif est tenu de respecter ou de transposer¹¹, lorsqu'il s'impose de satisfaire à une obligation positive de protection ou de garantie d'autres droits fondamentaux¹², ou lorsqu'il existe une nécessité impérieuse d'imposer une obligation spécifique d'information dans au moins une ou plusieurs langues dans le but de protéger des intérêts de tiers.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État juge ainsi que peuvent être admises les réglementations dans lesquelles l'obligation de diffuser certaines informations dans le cadre d'un dispositif relatif à la protection des consommateurs¹³, aux pratiques du commerce¹⁴, aux normes de produit¹⁵, aux télécommunications¹⁶, à la santé publique¹⁷

manière complète – et, partant, utile – si le législateur fédéral ne pouvait pas indiquer – dans le respect de la législation existante en matière d'emploi des langues – de quelle manière les bulletins de vote et les autres documents officiels, tels les tableaux-modèles et les tableaux récapitulatifs, doivent être établis. En tant que le législateur fédéral ne modifie pas à cette occasion les règles relatives à l'emploi des langues fixées par le législateur compétent, le fait de faire figurer des indications relatives à l'aspect linguistique dans la réglementation légale des opérations électorales, dans la mesure du strict nécessaire, ne peut être considéré comme manifestant la volonté de légiférer dans cette matière; une telle mention ne peut, dans les limites indiquées, être considérée comme un excès de compétence ».

¹¹ *Note de bas de page n° 6 de l'avis cité* : Voir avis C.E. 58.954/2/3/VR du 29 mars 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 22 juin 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 1838/1. Voir également C.E. 58.632/4 du 5 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mars 2016 'relatif à la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens'.

¹² *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Tel le droit à la protection de la vie privée : voir avis C.E. 43.730/2 du 13 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 10 février 2008 'définissant la manière de signaler l'existence d'une surveillance par caméra'.

¹³ *Note de bas de page n° 8 de l'avis cité* : Avis C.E. 32.804/1 du 21 mars 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 20 juin 2002 'relatif aux conditions d'exploitation des centres de bronzage'; avis C.E. 33.801/2/V du 27 août 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2002 'relatif à la portabilité des numéros des utilisateurs finals des services de télécommunications mobiles offerts au public'; avis C.E. 48.840/1 du 16 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 19 janvier 2011 'relatif à la sécurité des jouets'. Voir également avis C.E. 32.137/1 du 6 décembre 2001 sur un projet devenu l'arrêté royal du 4 mars 2002 'relatif à la location de produits'.

¹⁴ *Note de bas de page n° 9 de l'avis cité* : Voir les avis précités C.E. 13.048/1 du 27 avril 1978 et 19.684/1 du 12 juillet 1990.

¹⁵ *Note de bas de page n° 10 de l'avis cité* : Avis C.E. 42.365/3 du 13 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 11 mai 2007 'modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé', *Doc. parl.*, Chambre 2006-07, n° 3081/1; avis C.E. 50.950/3 du 6 mars 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 mars 2013 'limitant l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques'; avis C.E. 51.308/3 du 15 mai 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 7 septembre 2012 'fixant la langue sur l'étiquette et sur la fiche de données de sécurité des substances et mélanges, et désignant le Centre national de prévention et de traitement des intoxications en tant qu'organisme au sens de l'article 45 du Règlement (CE) n° 1272/2008'.

¹⁶ *Note de bas de page n° 11 de l'avis cité* : Avis C.E. 33.801/2/V du 27 août 2002 sur un projet devenu l'arrêté royal du 23 septembre 2002 'relatif à la portabilité des numéros des utilisateurs finals des services de télécommunications mobiles offerts au public'. Voir également avis C.E. 58.632/4 du 5 janvier 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 25 mars 2016 'relatif à la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens'.

¹⁷ *Note de bas de page n° 12 de l'avis cité* : Avis C.E. 58.954/2/3/VR du 29 mars 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 22 juin 2016 'portant des dispositions diverses en matière de santé', *Doc. parl.*, Chambre 2015-16, n° 1838/1.

et à la protection de l'environnement¹⁸, va de pair avec l'obligation de fournir cette information dans au moins une ou plusieurs langues.

Des prescriptions qui, imposant l'emploi exclusif d'une ou de plusieurs langues, excluent ou interdisent ainsi l'usage d'autres langues, ne peuvent pas être considérées comme pertinentes ni, à fortiori, comme nécessaires en vue de préciser ou de garantir l'effectivité d'une obligation d'information ou d'une mesure de protection des consommateurs¹⁹.

6. Des réglementations dont la nécessité n'est pas démontrée ou qui vont au-delà d'une corrélation nécessaire avec une obligation imposée par le législateur compétent (ce qui est toujours le cas lorsque l'emploi de certaines langues est interdit²⁰ et en principe²¹ le cas lorsque la langue de la communication orale est réglée²²), et qui par conséquent ne peuvent pas être reliées en tant qu'accessoire nécessaire à une obligation imposée par le législateur compétent, ne sont pas conformes aux articles 30, 129 et 130 de la Constitution. Cela signifie qu'une telle réglementation n'est alors autorisée que dans les cas expressément mentionnés par la Constitution ».

Eu égard à ce qui précède, l'obligation prévue à l'article 3, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet de communiquer le nom de la communauté²³ en français et en néerlandais appelle les observations suivantes.

4. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet de démontrer la nécessité d'une telle exigence dans le cadre de la gestion du temporel des cultes reconnus.

Interrogé à ce propos, le délégué du Ministre-Président a précisé ce qui suit :

« Les établissements prennent le nom que la communauté qu'ils représentent a choisi. La pratique montre que certains établissements de gestion du temporel du culte changent fréquemment de dénomination, parfois même d'adresse, sans pour autant comprendre l'importance d'apporter ces modifications en concertation avec l'autorité civile. Cela rend alors l'identification compliquée. Une mise à jour annuelle du registre, par l'organe représentatif reconnu doit permettre de détecter ces éventuelles modifications et d'identifier avec certitude un établissement et, partant la communauté représentée, malgré les modifications éventuelles. Par ailleurs, la rédaction d'un arrêté ministériel ou du Gouvernement concernant un établissement de gestion du matériel du culte doit être rédigé dans les deux langues. Or, il n'appartient pas à l'autorité régionale de traduire une

¹⁸ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Avis C.E. 43.804/3 du 27 novembre 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 avril 2008 'relatif aux conditions applicables aux chantiers d'enlèvement et d'encapsulation d'amiante'.

¹⁹ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Voir les avis précités C.E. n° 19.684/1 du 12 juillet 1990 ; 32.804/1 du 21 mars 2002 ; 33.801/2/V du 27 août 2002 ; n° 42.365/3 du 13 mars 2007 ; n° 43.804/3 du 27 novembre 2007 ; n° 48.840/1 du 16 novembre 2010 ; n° 50.950/3 du 6 mars 2012 et n° 51.308/3 du 15 mai 2012.

²⁰ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Voir la note de bas de page précédente.

²¹ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Dans des circonstances particulières, par exemple lorsqu'il faut donner des instructions de sécurité ou d'évacuation lors d'un rassemblement de masse, il n'est pas exclu que des communications orales soient imposées dans au moins une ou plusieurs langues déterminées.

²² Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Voir les avis précités C.E. 32.137/1 du 6 décembre 2001 et 32.804/1 du 21 mars 2002.

²³ Qui est une entité de droit privé, contrairement à l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte, qui doit respecter quant à lui les règles sur l'emploi des langues en matière administrative.

quelconque dénomination. Le registre lui-même étant destiné éventuellement à être communiqué ou publié doit exister dans les deux langues. Cela ne signifie pas pour autant qu'une dénomination en français et en Néerlandais est exigée. Plusieurs établissements ont déjà choisi une dénomination dans une langue étrangère, arabe, turc, serbe, etc... Dans cette hypothèse, en cas de publication, ou de rédaction d'un acte, la même dénomination sera reprise dans la version en français et en néerlandais ».

La préoccupation ainsi exprimée de pouvoir identifier avec certitude un établissement n'est pas rencontrée par la disposition de l'avant-projet, qui a uniquement trait à la dénomination la communauté, sans que l'avant-projet n'impose formellement par ailleurs que les établissements prennent le nom de la communauté à laquelle ils sont rattachés. Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas comment la disposition en projet pourrait être interprétée, telle qu'elle est rédigée, comme n'imposant pas une dénomination en français et en néerlandais.

À cet égard, s'il est compréhensible que des difficultés administratives pratiques peuvent se poser dans le cas où une communauté locale s'est dotée d'un nom dans une langue étrangère et écrit dans un alphabet différent de l'alphabet latin ²⁴, on n'aperçoit pas en quoi la seule transcription de ce nom en alphabet latin ne suffirait pas à résoudre ces difficultés.

Au cas où d'autres considérations permettraient de justifier la nécessité d'imposer une mesure allant au-delà de la seule transcription en alphabet latin, la section de législation n'aperçoit pas à priori, dans le cadre de la gestion du temporel des cultes, ce qui nécessite d'imposer aux communautés locales de se doter d'un nom en français et en néerlandais, plutôt que dans une de ces deux langues seulement.

Enfin, si la mesure devait être comprise comme imposant aux communautés de se doter d'un nom en français et en néerlandais à l'exclusion de l'usage d'autres langues, elle ne pourrait pas être admise.

L'article 3, § 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet sera revu à la lumière de ce qui précède et le commentaire des articles sera complété en conséquence.

C. Enregistrement des communautés cultuelles non reconnues

5. L'article 3, § 2, de l'avant-projet prévoit que le Gouvernement peut enregistrer, à des fins de connaissance territoriale et « à leur demande », des communautés locales de cultes non reconnus par l'autorité fédérale (1^o et 2^o) ²⁵ ou des communautés locales qui offrent « une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle » (3^o).

Par son arrêt n° 203/2019 du 19 décembre 2019, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 15 à 17 du décret wallon du 18 mai 2017 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus', qui prévoyaient une

²⁴ Par exemple, en alphabet arabe, cyrillique ou encore hébreu.

²⁵ Comme en a convenu le délégué du Ministre-Président, les notions de « communauté locale non inscrite auprès d'un organe représentatif » (1^o) ou de « communauté locale qui n'est pas affiliée à une communauté cultuelle reconnue par l'Autorité fédérale » (2^o) sont en fait redondantes.

procédure d'enregistrement s'adressant non seulement aux communautés culturelles locales de cultes reconnus, mais également à celles qui relèvent de cultes non reconnus. Précisant que l'initiative de la procédure d'enregistrement incombait aux communautés culturelles locales « sur une base volontaire »²⁶, la Cour a cependant considéré que :

« B.21. [...] il résulte toutefois de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les régions en matière de cultes que la compétence des régions en matière de gestion du temporel des cultes reconnus ne s'étend pas à la reconnaissance des cultes mêmes, qui demeure une compétence fédérale. Par conséquent, le législateur décrétal n'est pas compétent pour établir une procédure d'enregistrement qui s'applique aux communautés culturelles locales des cultes non reconnus par l'autorité fédérale ».

Le fait qu'une procédure d'enregistrement ait lieu sur une base purement volontaire ne permet donc pas de considérer qu'une telle mesure relève des compétences de la Région en matière de gestion du temporel des cultes, quand bien même elle serait motivée par le souci de permettre, comme l'a indiqué le délégué du Ministre-Président, aux communautés qui se revendiquent d'un culte non encore reconnu de « satisfaire, le cas échéant, au critère d'existence depuis au moins trois ans, au cas où l'autorité fédérale viendrait à reconnaître le culte concerné ».

6. L'exposé des motifs précise toutefois que ce volet « est justifié par les nouvelles compétences en matière de prévention et sécurité ».

Le commentaire de l'article 3 précise par ailleurs ce qui suit :

« Le paragraphe 2 vise toutes les autres communautés culturelles qui se déclarent telles. Bien que la cartographie de ces communautés sorte du champ de compétences visé à l'article 6, § 1^{er}, VIII, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, elle ressortit [au] champ de compétences régionales. En effet, la déclaration, sur base volontaire, de ces communautés a des conséquences fiscale et de prescrit urbanistique. Par ailleurs, lors de la sixième réforme de l'État, la Région de Bruxelles-Capitale s'est vue confier des compétences en matière de prévention. Dans ce cadre, il est opportun d'inclure les renseignements concernant un maximum de communautés culturelles.

Les communautés locales ainsi enregistrées le sont donc exclusivement pour des besoins de connaissance territoriale, de prévention et plus largement de cohésion sociale. Ces besoins justifient également la possibilité d'enregistrer des communautés locales qui offrent une assistance morale selon une conception philosophique non confessionnelle ».

Compte tenu de ces éléments, la mesure en projet appelle les observations suivantes au regard des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

7. Si l'intention est de prévoir des conséquences fiscales et de prescrit urbanistique en faveur des communautés locales qui auraient fait l'objet d'un enregistrement, il y a tout d'abord lieu de relever que cette intention n'apparaît ni du dispositif ni de l'exposé des motifs. Quoiqu'il en soit, dans cette optique, ce sont les législations relatives à ces matières qui devraient être modifiées en conséquence.

²⁶ C.C., 19 décembre 2019, n° 203/2019, B.18.2.

8. En ce qui concerne les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de prévention et sécurité, le délégué du Ministre-Président a précisé notamment ce qui suit :

« Il s'agit des compétences du Gouverneur exercées par le Ministre-Président du Gouvernement ou le Haut Fonctionnaire selon le cas.

La sixième réforme de l'État a supprimé la fonction de Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Conformément à l'article 48, alinéa 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, complété par la loi spéciale du 6 janvier 2014, et à l'article 4, § 2^{quater}, 1° de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes le Ministre-Président exerce dorénavant les compétences que des lois particulières attribuent au Gouverneur de province, sauf si ces lois en disposent autrement. Le même article 48, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en son alinéa 3, prévoit que certaines de ces missions du Ministre-Président sont attribuées par le Gouvernement à un haut fonctionnaire ».

Dès lors qu'il s'agit ainsi de faire référence aux missions de sécurité qui relevaient auparavant du Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale – fonction qui a été supprimée lors de la sixième réforme de l'État – et qui sont désormais dévolues à l'agglomération bruxelloise, cette justification soulève des difficultés. En effet, lorsque les organes de la Région de Bruxelles-Capitale exercent, conformément à l'article 166, § 2, de la Constitution, les missions dévolues à l'agglomération bruxelloise dans le domaine de la sécurité, ils agissent selon le mode de la déconcentration dans une matière restée fédérale²⁷.

9. Enfin, en ce qui concerne la cohésion sociale, comme l'a indiqué la section de législation dans son avis n° 64.998/4²⁸,

« [C]omme il résulte de différents avis donnés par la section de législation²⁹, chaque niveau de pouvoir peut prendre des mesures en vue de générer ou de garantir une

²⁷ Voir l'avis n° 63.914/2/V donné le 27 août 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 4 avril 2019 'modifiant l'ordonnance du 28 mai 2015 créant un organisme d'intérêt public centralisant la gestion de la politique de prévention et de sécurité en Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-774/1, pp. 27 à 41, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63914.pdf>.

²⁸ Avis n° 64.998/4 donné le 14 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'relative au Contrat École', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-840/1, pp. 30 à 39, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64998.pdf>.

²⁹ *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Voir notamment l'avis n° 34.215/4 donné le 27 novembre 2002 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 mai 2003 'relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie' et les références citées notamment en note de bas de page 3 de cet avis, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 493/1, pp. 14 à 17, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34215.pdf. La section de législation relève que, pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans cet avis, et contrairement aux explications communiquées par le délégué interrogé à propos de la « Politique de la Ville par le développement des quartiers », les différents financements prévus par le texte en projet, ne participent pas du « financement général des communes » au sens de l'article 6, § 1^{er}, VIII, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ; voir aussi l'avis n° 44.566/4 donné le 11 juin 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, pp. 9 à 15, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44566.pdf> et l'avis n° 44.567/4 donné le même jour sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 837/1, pp. 9 à 15, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44567.pdf>. Voir également les avis n° 59.210/4 donné le 11 mai 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 6 octobre 2016 'organique de la revitalisation urbaine', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2015-2016, n° A-363/1, pp. 133 à 182, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59210.pdf> et n° 64.013/2/V-64.014/2/V donné le 5 septembre 2018 sur un avant-projet devenu

forme de cohésion sociale ou sociétale telle que définie par le texte en projet : ainsi, cette 'cohésion sociale' ne constitue pas une matière en soi, dont le contour et le contenu auraient été définis par le Constituant ou le législateur spécial ; elle relève plus de la notion d'« objectif » que de celle de « matière ».

Rien ne s'oppose dès lors à ce que la Région de Bruxelles-Capitale poursuive un objectif de cohésion sociale, pourvu qu'à cette fin, elle se limite à prendre des mesures ayant pour objet de régler ou de mettre en place des régimes de subvention de certaines actions, opérations ou activités, qui se rattachent à une matière qui relève de ses compétences, telles qu'elles lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial ».

10. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour prendre, dans le cadre d'une ordonnance organique de la gestion des intérêts matériels des communautés culturelles locales, une mesure visant à enregistrer des communautés locales qui ne relèvent pas d'un culte reconnu, même sur une base volontaire.

II. Liberté de culte

11.1. Telle qu'elle est garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme, la liberté de culte inclut, d'un côté, le droit pour les individus eux-mêmes et pour la communauté qu'ils forment d'exprimer les convictions qui sont les leurs, et, d'un autre côté, le droit pour cette communauté de voir respecter son autonomie organisationnelle, notamment dans le choix de ses dirigeants.

11.2. S'agissant de la liberté d'expression convictionnelle, l'avis n° 57.005/AG donné le 24 mars 2015 par l'assemblée générale de la section de législation a notamment énoncé, dans la foulée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, que :

« En vertu des articles 9, paragraphe 2, et 10, paragraphe 2, respectivement, de la CEDH, l'exercice de la liberté de religion et de la liberté d'expression, peut toutefois être restreinte lorsque les restrictions '[sont] prévues par la loi' et constituent 'des mesures nécessaires, dans une société démocratique à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui' (article 9, paragraphe 2, de la CEDH) ou 'à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire' (article 10, paragraphe 2, de la CEDH).

De même, la liberté de convaincre autrui, sur la voie publique ou dans des lieux publics, de respecter les rites religieux peut être restreinte dans les conditions précitées. De telles restrictions sont concevables à l'égard de manifestations qui perturbent l'ordre public (par exemple l'incitation à l'insurrection ou à la désobéissance civile³⁰), ou à

le décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 'relatif au plan de cohésion sociale' et sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 22 novembre 2018 'relatif au plan de cohésion sociale pour ce qui concerne les matières dont l'exercice a été transféré à la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2018-2019, n° 1197/1, pp. 7 à 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64013.pdf>.

³⁰ *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voy. les articles 2 et 3 du décret du 20 juillet 1831 'sur la presse' et l'article 268 du Code pénal.

l'égard de manifestations qui portent atteinte à autrui (par exemple par un 'prosélytisme abusif'³¹, par la contrainte à exercer un culte déterminé³², par l'empêchement ou la perturbation d'autres cultes³³, par le harcèlement³⁴, par l'abus de la situation de faiblesse physique ou psychique d'une personne³⁵, par l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination³⁶ ou par le sexisme³⁷) »³⁸.

Selon la Cour européenne des droits de l'Homme,

« il ne fait aucun doute qu'à l'égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l'intolérance, y compris l'intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l'article 10 de la Convention »³⁹.

11.3. S'agissant de l'autonomie organisationnelle, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 203/2019 du 19 décembre 2019, a énoncé ce qui suit :

« B.33.1. [...] »

Les communautés religieuses existent traditionnellement sous la forme de structures organisées. La participation à la vie d'une communauté religieuse est une expression de la conviction religieuse qui bénéficie de la protection de la liberté de religion. Dans la perspective également de la liberté d'association, la liberté de religion implique que la communauté religieuse puisse fonctionner paisiblement, sans ingérence arbitraire de l'autorité. L'autonomie des communautés religieuses est en effet indispensable au pluralisme dans une société démocratique et se trouve donc au cœur

³¹ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Voy. Cour eur. D.H., arrêt *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, n° 260-A ; Cour eur. D.H., arrêt *Larissis e.a. c. Grèce*, 24 février 1998.

³² Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Article 142 du Code pénal.

³³ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Articles 142 et 143 du Code pénal.

³⁴ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Article 442bis du Code pénal.

³⁵ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Article 442quater du Code pénal.

³⁶ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : L'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence fondées, entre autres, sur la religion, le sexe ou l'orientation sexuelle (lois du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination' ; 'tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes' ; 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie' ; 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie'), étant entendu que se trouve par là-même incluse l'incitation au harcèlement fondé sur les mêmes critères (voir arrêt de la Cour constitutionnelle n° 17/2009 du 12 février 2009).

³⁷ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Loi du 22 mai 2014 'tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination'. L'incrimination du 'sexisme' est définie comme 'tout geste ou comportement qui, dans les circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, a manifestement pour objet d'exprimer un mépris à l'égard d'une personne, en raison de son appartenance sexuelle, ou de la considérer, pour la même raison, comme inférieure ou comme réduite essentiellement à sa dimension sexuelle et qui entraîne une atteinte grave à sa dignité'. Un recours en annulation a été introduit contre cette loi devant la Cour constitutionnelle (n° rôle 6145 (FR)). [Le recours ainsi visé a donné lieu à l'arrêt 72/2016, 25 mai 2016].

³⁸ Avis 57.005/AG donné le 24 mars 2015 sur une proposition de loi 'modifiant le Code pénal en vue de punir ceux qui proclament que les préceptes ou les lois d'une religion ou d'une philosophie, en particulier la charia, seront appliqués ou imposés sur la voie publique', *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 54-755/2, pp. 3 à 7, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/57005.pdf>.

³⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Muslum Gunduz c. Turquie*, 4 décembre 2003, § 51. Voir aussi Cour eur. D.H., déc. *Hizb Ut-Tahrir and others v. Germany*, 12 juin 2012 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kasymakhunov and Saybatalov v. Russia*, 14 mars 2013.

même de la liberté de religion. Elle présente un intérêt direct non seulement pour l'organisation de la communauté religieuse en tant que telle, mais aussi pour la jouissance effective de la liberté de religion pour tous les membres de la communauté religieuse. Si l'organisation de la vie de la communauté religieuse n'était pas protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, tous les autres aspects de la liberté de religion de l'individu s'en trouveraient fragilisés (CEDH, grande chambre, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 62; 26 avril 2016, *Izzettin Doğan et autres c. Turquie*, § 93).

La liberté de culte garantie par l'article 21, alinéa 1^{er}, de la Constitution reconnaît cette même autonomie d'organisation des communautés religieuses. Chaque religion est libre d'avoir sa propre organisation.

[...]

B.33.3. La liberté de religion et de culte ne s'oppose pas à ce que l'autorité prenne des mesures positives permettant l'exercice effectif de cette liberté. L'organisation, par le législateur compétent, de la reconnaissance des communautés cultuelles locales des cultes reconnus et des obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus est susceptible de contribuer à la jouissance effective de la liberté de culte.

Ceci n'empêche cependant pas que de telles mesures doivent être considérées comme des ingérences dans le droit des cultes reconnus de régler de manière autonome leur fonctionnement. De telles ingérences sont admissibles pourvu qu'elles constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la satisfaction d'un besoin social impérieux visé à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et que ces mesures fassent l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise. Il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d'une part, et la limitation de cette liberté, d'autre part ».

Au regard des principes ainsi rappelés, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

A. Critères de reconnaissance

12. L'article 4 fixe les critères de reconnaissance des communautés cultuelles locales.

Parmi les conditions à remplir, il est prévu que la communauté locale doit s'engager, par une déclaration écrite, « à appliquer correctement la législation sur l'emploi des langues en matière administrative » (8°) et « à exclure de son conseil d'administration tout individu qui agirait ou inciterait à agir en violation de la Constitution et des lois du peuple belge et de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (10°).

Interrogé sur la question de savoir si ces obligations concernaient l'établissement public chargé de la gestion du temporel du culte (comme le laissent entendre les mots « conseil d'administration ») ou la communauté locale elle-même, le délégué du Ministre-Président a fourni les explications suivantes :

« À ce stade, il n'existe pas encore d'établissement, la constitution d'un établissement et la désignation de ses gestionnaires sera autorisée au moyen de l'arrêté de reconnaissance. De plus, l'établissement en devenir ne sera qu'un gestionnaire qui agira pour compte de la communauté. De même, la demande de reconnaissance sera introduite

par les personnes que la communauté (l'ensemble des personnes qui se reconnaissent entre elles), aura désignées, mandatées à cet effet. L'engagement de la communauté par l'intermédiaire de celles-ci et ceux qu'elle aura désignés pour la représenter engagera bien entendu l'établissement en devenir. Lorsque l'établissement existera, il sera seul responsable du respect de ces deux critères, tant devant l'autorité régionale que devant les membres de la communauté qu'il représentera. En effet, la création de l'établissement vise à avoir un interlocuteur pour les dialogues avec la communauté ».

Telles qu'elles sont rédigées, les dispositions de l'avant-projet prêtent toutefois à confusion, dès lors que c'est la communauté locale – et non l'établissement public – qui est chargé de s'engager par une déclaration écrite.

Ceci soulève des difficultés, dès lors que certaines communautés locales ne disposent pas, au moment de l'introduction de leur demande de reconnaissance, de la personnalité juridique ⁴⁰.

Par ailleurs, l'obligation imposée par le 8° de s'engager « à appliquer correctement la législation sur l'emploi des langues en matière administrative » ne peut se concevoir qu'à l'égard de l'établissement public et non de la communauté locale.

Mieux vaudrait dès lors, à l'instar de ce qu'a prévu le législateur décrétoal wallon, exiger que la demande de reconnaissance identifie les personnes qui seront amenées à exercer des fonctions de membres du premier conseil d'administration du futur établissement chargé de la gestion du temporel du culte et imposer à ces personnes un engagement par écrit, à respecter, d'une part, la législation sur l'emploi des langues en matière administrative, et, d'autre part, un certain nombre d'obligations liées au respect de la Constitution, des lois du peuple belge et de la Convention européenne des droits de l'homme ⁴¹.

13. L'article 4, 9°, de l'avant-projet impose à la communauté locale de fournir une note explicative décrivant « son impact social au travers notamment de son historique, des actions entreprises et du nombre de ses membres ».

Si, comme le laisse entendre la phrase liminaire de l'article 4, le contenu de la note explicative est un critère d'appréciation de la demande de reconnaissance, la notion d'« impact social » doit être déterminée de manière suffisamment précise pour ne pas être source d'interprétations diverses ⁴², et ce afin de satisfaire à l'exigence de légalité rappelée ci-avant.

⁴⁰ Voir S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles – Analyse de constitutionnalité et de conventionalité*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 571.

⁴¹ Voir notamment l'article 4, § 1^{er}, 3°, 12° et 13°, du décret du 18 mai 2017 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus'. Dans son arrêt n° 203/2019, la Cour constitutionnelle a considéré comme non fondés les moyens pris à cet égard d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination et de la liberté de religion et de culte (B. 46 à B. 53).

⁴² Sur les difficultés liées à la définition de cette notion, voir toutefois S. WATTIER, *op. cit.*, pp. 370 et 374.

Il y a en outre lieu de relever que l'article 4, 3°, prévoit déjà, parmi les critères de reconnaissance, le fait que « la communauté locale compte un nombre de membres supérieur à 200 ». La section de législation n'aperçoit dès lors pas pourquoi ce critère du nombre de membres intervient à nouveau dans le cadre de l'appréciation de « l'impact social ».

L'article 4, 9°, de l'avant-projet sera revu en conséquence.

14. L'article 4, 10°, de l'avant-projet prévoit également que la communauté locale doit s'engager, par une déclaration écrite, à exclure « toute activité ou littérature constituant une violation de ces normes ».

Au-delà des difficultés liées au fait qu'un tel engagement écrit s'impose à « la communauté locale »⁴³, la question se pose de savoir quelle est la portée exacte à donner aux mots « toute activité ou littérature constituant une violation de ces normes ». À tout le moins, le commentaire des articles devrait être complété à cet égard.

Par ailleurs, la disposition est imprécise quant aux personnes à l'égard desquelles la communauté locale serait tenue d'intervenir⁴⁴. À cet égard, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce qu'il ne pourrait être prévu de « sanctionner » une communauté locale par un défaut de reconnaissance pour la seule raison qu'elle compterait en son sein des fidèles qui s'adonneraient à des « activités ou des littératures constituant une violation de ces normes »⁴⁵.

L'article 4, 10°, de l'avant-projet sera revu en conséquence et le commentaire des articles sera complété à cet égard.

B. Limitation de l'intervention financière de la Région

15. L'article 30 de l'avant-projet prévoit que lorsque les recettes de l'établissement ne permettent pas de couvrir les dépenses ordinaires, le Gouvernement octroie une intervention égale à la différence sans que cette intervention puisse être supérieure à 30 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt (paragraphe 1^{er}) ou à 40 % de ces dépenses lorsque l'établissement adhère à une association (paragraphe 2).

L'exposé des motifs contient à cet égard les explications suivantes :

« Pour l'instant, aucune limite n'est fixée en ce qui concerne le financement. Pourtant, il est important d'une part de maîtriser les coûts, et d'autre part d'empêcher que l'autorité civile s'immisce dans la gestion des établissements en opérant des choix dans

⁴³ Voir à ce propos l'observation 12.

⁴⁴ S'agit-il de devoir s'engager à exclure de la communauté toute activité ou littérature provenant de quelqu'un individu que ce soit qui fréquenterait la communauté ou bien d'exclure les activités et littérature organisées par les instances de la communauté ?

⁴⁵ Voir par analogie, l'avis n° 59.638/4 donné le 19 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret du 18 mai 2017 'relatif à la reconnaissance et aux obligations des établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus' (observations générales III.A et III. B), *Doc. parl.*, Parl. wall., 2016-2017, n° 770/1, pp. 19 à 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59638.pdf>.

les dépenses qu'elle estimerait possible de diminuer. Par ailleurs, certaines communautés s'autofinancent (totalement ou partiellement), au contraire d'autres communautés qui dépendent du financement public : or, il apparaît qu'un certain degré d'autonomie financière est souhaitable pour l'ensemble des communautés locales. Une telle autonomie financière se traduit par une capacité à s'autofinancer au moins partiellement. C'est la raison pour laquelle le texte en projet prévoit une intervention financière régionale qui ne peut dépasser 30 % des dépenses ordinaires. Afin d'éviter que des communautés qui se rassemblent dans des locaux ayant nécessité de gros travaux d'investissements ne soient lésées par une charge de remboursement d'emprunt trop lourde, ces charges ont été retirées du ratio.

Par ailleurs, dans la mesure où le texte en projet prévoit d'inciter les établissements de gestion à s'associer, ceux qui auraient recours à cette faculté pourraient alors bénéficier d'un ratio calculé sur une base de 40 % des dépenses ordinaires hors charges d'emprunt.

Le fait d'imposer un apport en propre pour faire face aux dépenses ordinaires incitera bien entendu les établissements à surveiller eux-mêmes l'état de leurs dépenses. Par ailleurs, l'imposition de cette relative autonomie financière accroît *de facto* l'autonomie de gestion des établissements. En effet, hors erreur arithmétique flagrante ou illégalité avérée, seul un dépassement de cette limite serait susceptible de justifier une mesure de non-approbation d'un budget par le Gouvernement ».

Eu égard à ces explications, le nouveau système de financement public des établissements chargés de la gestion du temporel du culte est admissible en son principe. Quant aux motifs ayant conduit à fixer la limitation de l'intervention régionale à 30 % des dépenses ordinaires (hors charges d'emprunt) et à 40 % en cas d'association, le délégué du Ministre-Président a par ailleurs fourni les explications suivantes :

« En substance, il convenait tout d'abord de prévoir un incitant financier à l'association d'établissements. Par ailleurs, il s'agissait une fois de plus de respecter le principe de séparation de l'Église et de l'État. En vertu de ce principe, il n'est donc pas question que l'autorité civile se prononce sur une quelconque opportunité d'une dépense. Pour autant, la Région se doit de contrôler ses propres dépenses, parmi lesquelles les interventions régionales visées ici.

Il a donc fallu trouver un système qui rencontre ces trois objectifs, un système qui aboutit à l'autocontrôle, par l'établissement lui-même, de ses dépenses. L'autofinancement d'une partie des dépenses s'est avéré le plus pratique, le plus équitable. Il faut également à cet égard rappeler que, avant sa reconnaissance, une communauté ne peut compter sur aucun financement public organisé. L'autofinancement est donc un système gagnant-gagnant puisque l'établissement y gagne en autonomie et en simplification administrative.

Une fois le principe acquis, reste à fixer un curseur. On aurait par exemple pu prendre un curseur de 20 % d'intervention ce qui, avec un différentiel de 10 % en cas d'association aboutirait à une intervention de 30 %. Cela semblait assez bas.

À l'inverse, on aurait pu placer le curseur à 40 % et 50 % en cas d'association. Cette limite-là semble trop haute. Entre les deux, des calculs et des simulations ont été effectués.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'impact budgétaire. Actuellement, les interventions des communes envers les établissements oscillent aux alentours de 1,7 million d'euros annuel. L'application du curseur 30-40 permet de rester dans cette

limite. À l'heure actuelle, la prise en charge moyenne des dépenses ordinaires des cultes reconnus se situe déjà dans la fourchette des 30 à 40 %.

Ensuite, lorsque l'on observe, tous cultes confondus, les interventions des autorités civiles, qu'il s'agisse des communes ou de la Région, les interventions pour un établissement isolé varient entre zéro et 60 %. Cela ne veut pourtant pas dire que ceux qui actuellement auraient plus de difficultés financières vont devoir diminuer leur train de vie. Des simulations montrent que lorsque les établissements qui réclament le moins s'associent avec ceux qui réclament le plus, un financement de l'association à 40 % rencontre les besoins globaux. Dans cette hypothèse, la Région octroie une intervention à une association. Il appartient aux associés entre eux, sans que la Région n'intervienne, de savoir comment distribuer cette intervention.

En conclusion, il s'avère, tous cultes, et toutes communautés confondus, qu'un financement public à hauteur d'un maximum de 30 %, majoré à 40 % en cas d'association doit devenir praticable pour autant qu'à l'intérieur de chaque culte reconnu le principe de solidarité soit accepté et pratiqué ».

Il convient toutefois de relever que si les interventions financières actuelles se situent déjà dans une fourchette de 30 à 40 %, il est bien précisé qu'il s'agit d'une moyenne. La question se pose dès lors de savoir si, en pratique, dans le cas de certains établissements, la limitation de l'intervention financière régionale ne pourrait pas quand même avoir un impact important, sans qu'une association entre établissements relevant d'un même culte permette d'atténuer cet impact.

Il conviendra de le vérifier et d'envisager si une disposition dérogatoire ne devrait pas être prévue afin de couvrir de telles hypothèses.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

16. À lire le commentaire de l'article, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de définir des critères objectifs de reconnaissance, en l'absence desquels la reconnaissance ne peut pas être accordée.

Toutefois, tel qu'il est rédigé, l'article 4 de l'avant-projet laisse au contraire entendre que le Gouvernement disposerait d'une marge d'appréciation pour accorder la reconnaissance à des communautés locales, y compris dans le cas où ces communautés ne rempliraient pas intégralement ou pas de manière parfaite chacun des critères énoncés.

La disposition doit dès lors être revue afin de traduire exactement l'intention poursuivie telle qu'elle ressort du commentaire de l'article.

Article 5

17. Comme en a convenu le délégué du Ministre-Président, au paragraphe 1^{er}, 2°, il convient de faire référence, en ce qui concerne la déchéance, non seulement à l'article 35, mais également à l'article 32, § 5.

L'article 5, § 1^{er}, 2°, sera complété en ce sens.

Articles 8 à 27

18. Ces dispositions, qui forment la section 3 du chapitre 2 de l'avant-projet, énoncent des obligations relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration de l'établissement. Interrogé sur la question de savoir quelles étaient les conséquences liées au non-respect de ces obligations, le délégué du Ministre-Président a fourni les explications suivantes :

« Au moment de la rédaction du texte, une grande attention a été donnée au respect du principe de séparation de l'Église et de l'État. Par ailleurs, il est ressorti des consultations avec tous les organes représentatifs que ces derniers sont demandeurs de l'octroi de plus de compétences en matière de gestion de l'exercice du culte. C'est ainsi que, concernant la composition des organes de gestion, l'avant-projet d'ordonnance fixe un cadre à respecter mais ne prévoit pas de contrôle de la part du pouvoir civil. En revanche, ce contrôle a été confié aux organes représentatifs de manière très explicite.

Soit l'organe représentatif désigne lui-même les membres du Conseil d'administration, soit les membres sont élus. Dans cette deuxième hypothèse, l'organe représentatif définit lui-même les modalités du processus électoral. De plus, l'article 1[1], § 2 permet à l'organe représentatif de prendre toute mesure utile en cas de manquement. Parmi ces mesures, l'organe représentatif peut faire application de l'article 4. En effet, si l'organe représentatif peut demander la reconnaissance d'une communauté, il peut également en demander le retrait.

En outre, en l'absence d'un conseil d'administration légitime, l'adoption d'un budget ou d'un compte s'avèrera impossible. Dès lors, indirectement, cela aura pour conséquence la déchéance, et en cas de déchéance pendant trois exercices consécutifs, le retrait de reconnaissance.

Cela dit, le constat de l'absence d'un conseil d'administration légitime pourrait être rajouté à l'article 5, § 1^{er}, parmi les possibilités de retrait de reconnaissance sous la forme d'un

4° lorsqu'il (le Gouvernement) a constaté que les membres du Conseil d'administration ne sont ni élus ni désignés conformément aux articles 8 à 10 et qu'il en a averti l'organe représentatif sans réponse de celui-ci dans un délai de quatre mois ».

Ces explications méritent de figurer dans l'exposé des motifs. En ce qui concerne la proposition d'ajouter un 4° à l'article 5, § 1^{er}, afin de prévoir une nouvelle cause de retrait de reconnaissance de la communauté, l'auteur de l'avant-projet appréciera s'il n'est pas plus adéquat d'en faire une cause de déchéance de l'établissement.

Article 28

19. Tel qu'il est rédigé, l'article 28, en utilisant l'adverbe « notamment », n'est pas exhaustif. Or, le 5°, en visant « tous les autres revenus destinés à créer les conditions matérielles pour l'exercice du culte » permet de couvrir toutes les hypothèses envisageables.

Comme en a convenu le délégué du Ministre-Président, le mot « notamment » sera en conséquence omis.

Article 29

20. Dès lors que, comme l'a confirmé le délégué du Ministre-Président, l'intention est d'établir la liste exhaustive des frais et dépenses que l'établissement peut prendre en charge (sans toutefois l'y obliger), mieux vaut rédiger la disposition en ce sens que « seuls les frais et dépens » qui sont listés « peuvent être pris en charge » par l'établissement.

L'article 29 sera revu en ce sens.

Article 30

21. Selon le commentaire de l'article,

« Les charges d'emprunt sont sorties du calcul afin de ne pas pénaliser les établissements qui ont été autorisés à emprunter pour faire face à l'acquisition ou à une grosse rénovation de locaux destinés à l'exercice du culte ».

L'exclusion des charges d'emprunt du montant des dépenses ordinaires qui sont prises en compte pour la détermination du plafonds de l'intervention régionale – fixé à 30 % de ces dépenses ordinaires, le pourcentage passant à 40 % en cas d'association de communautés locales –, est donc présentée comme une disposition favorable aux communautés locales qui ont dû recourir à l'emprunt.

Il conviendrait que le commentaire de l'article explique plus clairement en quoi le fait de ne pas intégrer les charges d'emprunt dans le total des dépenses ordinaires, ce qui semble avoir pour conséquence une réduction du montant par rapport auquel le plafonds de l'intervention régionale est calculé, constitue un dispositif favorable aux communautés locales qui ont dû recourir à l'emprunt.

Article 48

22. Comme en a convenu le délégué du Ministre-Président, la référence aux articles « 57, 59, 61 et 65 » sera remplacée par une référence aux articles « 56, 58, 60 et 66 ».

Article 49

23. L'article 49 prévoit la transmission trimestrielle au Gouvernement et à l'organe représentatif de la liste « de tous les actes autres que ceux qui doivent être transmis en vertu de l'article 48 ». Invité à donner un exemple concret de ce que peuvent être ces actes, le délégué du Ministre-Président a fourni les explications suivantes :

« Il peut s'agir de tout et n'importe quoi, y compris des actes illégaux ou contraire à l'intérêt général. Le principe du contrôle des actes des pouvoirs locaux par liste est inspiré des règles applicables au contrôle des actes des organes communaux, des zones de police et plus récemment des pouvoirs locaux bruxellois de compétence communautaire, CPAS et chapitre XII. Il s'agit d'une part d'éviter l'encombrement des services administratifs par des dossiers sans aucune importance appelés dans le jargon de ces services 'dossiers canaris'. Ce jargon fait référence à l'acte par lequel un Conseil de CPAS a décidé d'acquérir un canari pour égayer les journées des résidents d'une maison de repos. Même en rajoutant la cage de l'oiseau, la transmission d'un dossier complet s'est avérée sans objet.

D'autre part, il s'agit de se conformer à l'article 162, 6° de la Constitution qui prescrit

'Art. 162. [...] La loi consacre l'application des principes suivants : [...] 6° l'intervention de l'autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé'.

L'accomplissement de cette compétence impose une information de l'autorité de tutelle administrative. La transmission de la liste visée vise à cette information. S'agissant des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels, un cas concret serait par exemple la mise à disposition temporaire du bâtiment affecté à l'exercice du culte pour une manifestation culturelle, comme des expositions, concerts ou autre. Ces manifestations sont en effet susceptibles de générer des revenus qu'il conviendra d'inscrire au compte de l'établissement ».

Telle qu'elle est rédigée, la disposition impose au conseil d'administration de l'établissement ou de l'association d'établissements une obligation qui paraît matériellement impossible à respecter intégralement, en raison du caractère imprécis qui s'attache à l'expression « tous les actes autres que ceux qui doivent être transmis en application de l'article 48 », laquelle expression ne permet pas à l'établissement de déterminer quels sont précisément les « actes » qu'il faudrait transmettre.

La disposition sera précisée et le commentaire de l'article complété pour fournir les éléments d'explication adéquats concernant la portée de la règle.

Article 52

24. Cette disposition précise la procédure à suivre concernant les opérations civiles et les acceptations de libéralités dépassant un certain montant. Il n'est toutefois nulle part indiqué que le Gouvernement doit marquer son accord.

L'intention étant toutefois bien de soumettre ces actes à une tutelle d'autorisation, il convient, comme l'a suggéré le délégué du Ministre-Président, à l'article 52, d'omettre dans la version française les mots « Le Gouvernement srt. » et d'insérer à cet endroit la phrase « Le Gouvernement autorise la passation de l'acte par le conseil d'administration ».

Dans la version néerlandaise il y lieu d'insérer entre les mots « gunstig geacht. » et les mots « Indien de Regering », la phrase « De regering machtigt de raad van bestuur om de handling te stellen ».

Article 55

25. Cette disposition, qui a trait à la tutelle coercitive, permet l'envoi de commissaires par le Gouvernement après deux avertissements consécutifs « constatés par la correspondance ». Interrogé sur la portée de ces mots, le délégué du Ministre-Président a fourni les explications suivantes :

« Il s'agit juste de la tutelle dite 'de substitution'. Cette tutelle existe par exemple à l'article 18 de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit juste de se prémunir contre une éventuelle inactivité ou refus d'obtempérer d'un pouvoir local. Les termes 'constatés par correspondance' étaient interprétés sous la forme d'envoi recommandé avec accusé de réception. Un délai de réaction estimé en fonction de l'urgence était laissé entre les deux avertissements. En général quinze jours. Actuellement, la correspondance peut être électronique comme spécifié à l'article 51, § 2, 3°. À cet égard, la Région développe des moyens de nouvelles technologies qui permettent cette correspondance de manière sécurisée, avec signature électronique ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est toutefois attirée sur ce que l'article 51, § 3, 3°, de l'avant-projet, qui permet des notifications « par écrit ou par voie électronique », ne concerne toutefois que les arrêtés du Gouvernement. Il n'est donc pas applicable aux avertissements qui seraient envoyés dans le cadre de la tutelle coercitive. Compte tenu des conséquences liées à l'envoi de ces avertissements, la seule indication « constaté par correspondance » n'est pas suffisamment précise et mériterait d'être remplacée par des termes plus précis et actuels.

Article 70

26. Il y a lieu de rédiger le début de la disposition à l'examen comme suit : « Aux articles 4, 4°, 6, 7, § 1^{er}, 10, 12 et 34 ».

OBSERVATION FINALE

27. L'avant-projet d'ordonnance a fait l'objet de différentes consultations et, manifestement, d'une importante réflexion, ce qui a conduit à des modifications du texte d'origine, dont le commentaire des articles, pourtant très étoffé et d'une grande clarté, ne rend pas toujours compte. Il conviendra de veiller à s'assurer de sa parfaite adéquation avec le dispositif lui-même (notamment en ce qui concerne la numérotation des articles auxquels il est renvoyé). Un commentaire de l'article 36 sera en outre ajouté.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

1. Het voorontwerp van ordonnantie heeft, zoals uit het opschrift ervan blijkt, het beheer van de materiële belangen van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen tot doel.

Volgens artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 6°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd voor “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”.

Het Grondwettelijk Hof heeft het volgende opgemerkt:¹

“B.11.1. Krachtens die bepaling zijn de gewesten, sedert 1 januari 2002, bevoegd om te regelen hetgeen betrekking heeft op de kerkfabrieken en de andere instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, in het kader van hun bevoegdheden wat betreft de ondergeschikte besturen. Bij dezelfde bepaling wordt aan de federale overheid de bevoegdheid voorbehouden om de erediensten te erkennen en wedden en pensioenen toe te kennen aan de bedienaars van de erediensten, die eveneens worden beoogd in artikel 181, § 1, van de Grondwet.

B.11.2. De aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid om de erediensten te erkennen houdt de bevoegdheid in om de erediensten als dusdanig en de representatieve organen ervan te erkennen.

Krachtens hun bevoegdheid inzake kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten, zijn de gewesten bevoegd om alles met betrekking tot de temporaliën van de erkende erediensten te regelen, met andere woorden het beheer van de goederen en van de inkomsten van de erkende erediensten. Zij zijn eveneens bevoegd om de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten en hun gebiedsomschrijving te erkennen teneinde de gebiedsomschrijving te bepalen van de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Zie GwH 19 december 2019, nr. 203/2019.

B.11.3. De erkenning van een eredienst door de federale overheid brengt een overheidsfinanciering vanwege de Staat met zich mee.

De bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten beperkt zich tot de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de door de federale overheid erkende erediensten. In het kader van de uitoefening van die bevoegdheid brengt de erkenning, door een gewest, van een plaatselijke geloofsgemeenschap, in beginsel, de oprichting van een openbare instelling die belast is met het beheer van de goederen en de inkomsten van die gemeenschap, met zich mee.”

In verband met de aldus aangehaalde bevoegdheden noopt het voorontwerp tot de volgende opmerkingen.

A. Toepassingsgebied

2. Wat betreft de instellingen belast met het beheer van de temporaliën van een eredienst die de territoriale grenzen van een gewest overschrijdt, hebben de gewesten – en de Duitstalige Gemeenschap –² op 17 juli 2017 een samenwerkingsakkoord gesloten ‘betreffende de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan de gebiedsomschrijving het grondgebied van meer dan één gewest bestrijkt’, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 2, h), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De verschillende deelstaten hebben met dat samenwerkingsakkoord ingestemd.³ In artikel 2 van dat akkoord wordt met name bepaald dat de verplichtingen “van de gemeenten en de provincies ten opzichte van de besturen van de eredienst van de interfederale erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen, (...) de verplichtingen [zijn die worden] vermeld in artikel 92 en 106 van het Keizerlijk Decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken”. Uit die bepalingen van het keizerlijk decreet volgt dat de aldus vermelde verplichtingen het volgende behelzen: “bij onvoldoende inkomsten van het kerkbestuur [bijdragen] tot de lasten voorzien bij artikel 37”, “de pastoor of de bedienaar een pastorijs bezorgen, of, bij gebrek aan een pastorijs, een woning, of, bij gebrek én aan een pastorijs én aan een woning een vergoeding in geld” en “bijdragen tot de grove herstellingen van de tot de eredienst bestemde gebouwen”. Bovendien wordt in artikel 3, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 bepaald dat voor de financieringsverplichtingen ten opzichte van de besturen van de eredienst van de interfederale erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen “de verdeelsleutels die zijn bepaald op het ogenblik van de erkenning, van toepassing” zijn.

² Waaraan het Waals Gewest de uitoefening van zijn bevoegdheid wat betreft het Duitstalige deel van het gewest heeft overgedragen. Zie artikel 1, eerste lid, 1^o/3, van het Waals decreet van 27 mei 2004 ‘betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van sommige bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake de ondergeschikte besturen’, zoals ingevoegd bij het decreet van 28 april 2014.

³ Zie, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, de ordonnantie van 7 december 2017 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van erkende erediensten waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’.

Wat betreft meer bepaald de kathedraal van Sint-Michiël en Sint-Goedele in Brussel wordt in artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord voorts nog bepaald dat

“alle financiële verplichtingen ten opzichte van de kerkfabriek van Sint-Michiël en Sint-Goedele te Brussel, ten opzichte van de aartsbisschop voor zijn residentie in Brussel, ten opzichte van de Sint-Michiël-en-Sint-Goedele-kathedraal in Brussel vanaf 1 januari 2017 [worden] gedragen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

De ontworpen ordonnantie wijzigt echter de regels voor de financiering van de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de eredienst, enerzijds door te bepalen dat voortaan het gewest zelf voor die financiering zorgt, en anderzijds door de financiële bijdrage van het gewest te beperken tot 30 % van de gewone uitgaven (of 40 % in het geval van een vereniging van instellingen). Dergelijke bepalingen kunnen niet toepasselijk zijn op de “besturen van de eredienst van de interfederale erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen”. Gelet op de specifieke financieringsregels die daar in het voornoemde samenwerkingsakkoord voor worden vastgesteld, staat het inderdaad niet aan het gewest om eenzijdig de financieringsregeling te wijzigen die voor die instellingen geldt.

Er dient dus duidelijk te worden gesteld dat de financieringsregels niet op die instellingen van toepassing zijn.⁴ Het voorontwerp moet op dat punt worden herzien.

B. Gebruik van de talen

3. Volgens artikel 3, § 1, 1°, van het voorontwerp moet in de lijst die door het representatieve orgaan aan de regering wordt bezorgd, elke plaatselijke gemeenschap met “[d]e benaming in het Frans en in het Nederlands van de gemeenschap” worden vermeld.

Het is niet duidelijk wat die verplichting precies inhoudt. Als ze niet meer betekent dan dat de naam van de gemeenschap in het Nederlands en het Frans moet worden meegedeeld wanneer hij in beide talen bestaat, levert de ontworpen bepaling geen moeilijkheden op.

Wanneer daarentegen sprake is van een verplichting om de bestaande naam van een gemeenschap in het Nederlands of het Frans te gebruiken, moet worden geoordeeld dat de ontworpen bepaling in feite een regel over het gebruik van de talen oplegt. In dat verband dient rekening te worden gehouden met advies 66.696/AV/AG van 13 februari 2020,⁵ waarin de afdeling Wetgeving met name het volgende heeft geoordeeld:

“Algemene opmerking: artikel 30 van de Grondwet

2. Artikel 30 van de Grondwet bepaalt: ‘Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.’

⁴ Anders dan wat uit de memorie van toelichting zou kunnen worden opgemaakt (pp. 4 - 6).

⁵ Advies 66.696/AV, op 13 februari 2020 gegeven over een voorstel van wet ‘tot wijziging van het Wetboek van Economisch Recht wat het taalgebruik inzake reclame betreft’, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 55-102/001, 3-8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/66696.pdf>.

Artikel 129, § 1, van de Grondwet bepaalt: ‘De Parlementen van de Vlaamse en Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, elk voor zich, bij decreet, het gebruik van de talen voor: 1° de bestuurszaken; 2° het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen; 3° de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen’. Krachtens artikel 130, § 1, 5°, van de Grondwet regelt het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap bij decreet ‘het gebruik van de talen voor het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen’.

Het begrip ‘regelen van het gebruik der talen’ heeft volgens het Grondwettelijk Hof een ruime betekenis. Het omvat immers ‘zowel het opleggen van het gebruik van een bepaalde taal als het verbod van het gebruik van een bepaalde taal, als het verbod het gebruik van een bepaalde taal te verbieden’.⁶

(...)

5. Het door de indieners van het voorstel vermelde advies van 12 juli 1990 (niet: ‘20 juli 1990’)⁷ vormt een voorbeeld van de adviespraktijk waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, aanneemt dat specifieke voorschriften, die voorschrijven dat een of meer talen moeten worden gebruikt bij het verschaffen van bepaalde informatie aan derden, niet moeten worden beschouwd als in strijd met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet, hoewel ze niet onder de in de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet specifieke vermelde gevallen ressorteren.

Het enkele feit dat de regelgever zulke voorschriften uitvaardigt binnen het kader van zijn materiële bevoegdheid, volstaat niet om tot dat besluit te komen.⁸ Uit de adviespraktijk blijkt dat vereist is dat de regelgever een voorschrift uitvaardigt dat wordt opgelegd als een noodzakelijk accessorium van een reeds binnen die materiële bevoegdheid opgelegde verplichting om bepaalde informatie mede te delen aan derden. Het taalvoorschrift moet noodzakelijk zijn om de doelstelling van die verplichting op zinvolle wijze te realiseren, hetgeen op zijn minst inhoudt dat het taalvoorschrift pertinent en evenredig is ten opzichte van het doel dat de regel nastreeft, bijvoorbeeld binnen het domein van de handelspraktijken, consumentenbescherming, productnormen, telecommunicatie, volkgezondheid, leefmilieu en afvalstoffenbeleid.⁹ Zulke taalvoorschriften hebben uit hun aard een beperkte en specifieke draagwijdte en moeten niet als strijdig met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet worden beschouwd.¹⁰

⁶ Voetnoot 1 van het geciteerde advies: GwH 26 maart 1986, nr. 17/1986, 3.B.4.b.

⁷ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Adv. RvS 19.684/1 van 12 juli 1990 over een wetsvoorstel ‘tot aanvulling van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken’, *Parl.St.* Kamer 1989-90, nr. 1086/2. Dit advies sluit aan bij adv. RvS 13.048/1 van 27 april 1978 over een wetsvoorstel en amendementen ‘tot wijziging van de wet van 14 juli betreffende de handelspraktijken’, *Parl.St.* Kamer 1977-78, nr. 163/4.

⁸ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Hetgeen ook door het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk wordt bevestigd. Zie GwH 22 december 1994, nr. 90/1994, B.5.16: “De bevoegdheid van de federale wetgever om de kiesverrichtingen te regelen omvat niet de bevoegdheid om in die aangelegenheid het gebruik der talen te regelen”; GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.16.1: “Uit de bevoegdheid van de gemeenschappen om de aangelegenheid van de opvang van de kinderen in de voorschoolse leeftijd te regelen, vloeit dus niet voort dat de decreetgever door dat enkele feit bevoegd zou zijn om te bepalen in welke taal de kinderopvanglocaties moeten functioneren”.

⁹ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Voor zover nodig, kan er aan herinnerd worden dat deze materiële regelingen, op zich genomen, in overeenstemming moeten zijn met hogere rechtsnormen, zoals de grondrechten en de Europeesrechtelijke beginselen.

¹⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie GwH 16 september 2010, nr. 99/2010, B.8.1.-B.8.3, waarin het Hof erop wijst dat een bepaling die zich ertoe beperkt de weergave van een door de wetgever voorgeschreven vermelding in een van de landstalen te vereisen, zonder te verbieden dat die vermelding in andere talen wordt vertaald, geen

Deze voorwaarden kunnen enkel geacht worden vervuld te zijn wanneer de noodzakelijkheid van het voorschrift voortvloeit uit een internationale of Europeesrechtelijke verplichting die de bevoegde regelgever moet naleven of omzetten¹¹, wanneer de noodzaak bestaat om tegemoet te komen aan de positieve verplichting tot het beschermen of waarborgen van andere grondrechten¹², of wanneer een dwingende noodzaak bestaat tot het opleggen van een specifieke verplichting tot informatie in ten minste een of meerdere bepaalde talen gericht op de bescherming van belangen van derden.

Zo acht de Raad van State in zijn adviespraktijk regelingen toelaatbaar waarin de verplichting om bepaalde informatie te verstrekken in het kader van een regeling van consumentenbescherming¹³, handelspraktijken¹⁴, productnormen¹⁵, telecomunicatie¹⁶,

schending vormt van artikel 30 van de Grondwet. Zie ook het reeds vermelde arrest GwH 22 december 1994, nr. 90/1994, B.5.16: “De bevoegdheid tot het organiseren van de kiesverrichtingen kan evenwel niet volledig - en dus niet nuttig - worden uitgeoefend indien de federale wetgever niet zou vermogen - met eerbiediging van de bestaande wetgeving over het gebruik der talen - aan te geven hoe de stembiljetten en andere officiële bescheiden, zoals modeltabellen en verzamelstaten, moeten worden opgemaakt. In zoverre de federale wetgever daarbij de door de bevoegde wetgever vastgelegde regels met betrekking tot het gebruik der talen niet wijzigt, kan het in de wettelijke regeling van de kiesverrichtingen opnemen van aanduidingen over het taalaspect, voor zover strikt noodzakelijk, niet worden aangezien als een wilsuiking om in die materie te legifereren; een dergelijk optreden kan, binnen de aangeduide begrenzingen, niet als een bevoegdheidsoverschrijding worden beschouwd”.

¹¹ *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: Zie adv.RvS 58.954/2/3/VR van 29 maart 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 22 juni 2016 “houdende diverse bepalingen inzake gezondheid”, Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 1838/1. Zie ook adv. RvS 58.632/4 van 5 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 maart 2016 “betreffende het op de markt aanbieden van radioapparatuur”.

¹² *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: Zoals het recht op bescherming van het privéleven: zie adv. RvS 43.730/2 van 13 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 februari 2008 “tot vaststelling van de wijze waarop wordt aangegeven dat er camerabewaking plaatsvindt”.

¹³ *Voetnoot 8 van het geciteerde advies*: Adv.RvS 32.804/1 van 21 maart 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 januari 2020 “houdende voorwaarden betreffende de exploitatie van zonnecentra”; adv.RvS 33.801/2/V van 27 augustus 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2002 “betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de eindgebruikers van de aan het publiek aangeboden mobiele telecommunicatiediensten”; adv.RvS 48.840/1 van 16 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 19 januari 2011 “betreffende de veiligheid van speelgoed”. Zie ook adv. RvS 32.137/1 van 6 december 2001 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 4 maart 2002 “betreffende de verhuring van producten”.

¹⁴ *Voetnoot 9 van het geciteerde advies*: Zie de reeds vermelde adviezen RvS 13.048/1 van 27 april 1978 en 19.684/1 van 12 juli 1990.

¹⁵ *Voetnoot 10 van het geciteerde advies*: Adv. RvS 42.365/3 van 13 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 mei 2007 “tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid”, Parl.St. Kamer 2006-07, nr. 3081/1; adv.RvS 50.950/3 van 6 maart 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2013 “tot beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur”; adv.RvS 51.308/3 van 15 mei 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 7 september 2012 “tot vaststelling van de taal op het etiket en op het veiligheidsinformatieblad van stoffen en mengsels, en tot aanwijzing van het Nationaal centrum ter voorkoming en behandeling van intoxicaties als orgaan bedoeld in artikel 45 van Verordening (EG) nr. 1272/2008”.

¹⁶ *Voetnoot 11 van het geciteerde advies*: Adv.RvS 33.801/2/V van 27 augustus 2002 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 23 september 2002 “betreffende de overdraagbaarheid van de nummers van de eindgebruikers van de aan het publiek aangeboden mobiele telecommunicatiediensten”. Zie ook adv. RvS 58.632/4 van 5 januari 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 25 maart 2016 “betreffende het op de markt aanbieden van radioapparatuur”.

volksgezondheid¹⁷ en bescherming van het leefmilieu¹⁸, gepaard gaat met de verplichting die informatie in ten minste een of meer bepaalde talen te verschaffen.

Voorschriften waarin door het uitsluitend opleggen van een taal of talen, andere talen worden geweerd of verboden, kunnen niet worden beschouwd als pertinent en *a fortiori* noodzakelijk met het oog op de invulling of effectiviteit van een informatieplicht of van een maatregel van consumentenbescherming.¹⁹

6. Regelingen waarvan de noodzakelijkheid niet is aangetoond of die verder gaan dan een noodzakelijk correlaat van een door de bevoegde regelgever opgelegde verplichting (hetgeen altijd het geval is wanneer het gebruik van bepaalde talen wordt verboden²⁰ en in beginsel²¹ het geval is wanneer de taal van de mondelinge communicatie wordt geregeld²²), en dus niet als noodzakelijk accessorium gekoppeld zijn aan een door de regelgever opgelegde verplichting, zijn niet in overeenstemming met de artikelen 30, 129 en 130 van de Grondwet. Dit betekent dat zulk een regeling enkel toegelaten is in de door Grondwet uitdrukkelijk vermelde gevallen.”

Gelet op het voorgaande, geeft de verplichting die vervat is in artikel 3, § 1, 1°, van het voorontwerp om de benaming van de gemeenschap²³ in het Nederlands en in het Frans mee te delen, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

4. De steller van het voorontwerp dient aan te tonen dat een dergelijk vereiste noodzakelijk is in het kader van het beheer van de temporalien van de erkende erediensten.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende te kennen gegeven:

“Les établissements prennent le nom que la communauté qu'ils représentent a choisi. La pratique montre que certains établissements de gestion du temporel du culte - changent fréquemment de dénomination, parfois même d'adresse, sans pour autant comprendre l'importance d'apporter ces modifications en concertation avec l'autorité civile. Cela rend alors l'identification compliquée. Une mise à jour annuelle du registre, par l'organe représentatif reconnu doit permettre de détecter ces éventuelles modifications

¹⁷ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Adv.RvS 58.954/2/3/VR van 29 maart 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet 22 juni 2016 “houdende diverse bepalingen inzake gezondheid”, Parl.St. Kamer 2015-16, nr. 1838/1.

¹⁸ Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Adv.RvS 43.804/3 van 27 november 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 10 april 2008 “betreffende de voorwaarden die van toepassing zijn op de werven voor de verwijdering en de inkapseling van asbest”.

¹⁹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Zie de reeds vermelde adviezen RvS 19.684/1 van 12 juli 1990; 32.804/1 van 21 maart 2002; 33.801/2/V van 27 augustus 2002; 42.365/3 van 13 maart 2007; 43.804/3 van 27 november 2007; 48.840/1 van 16 november 2010; 50.950/3 van 6 maart 2012 en 51.308/3 van 15 mei 2012.

²⁰ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Zie vorige voetnoot.

²¹ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: In specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld wanneer veiligheids- of evacuatie-richtlijnen moeten worden gegeven bij een massabijeenkomst, is niet uitgesloten dat mondelinge mededelingen in ten minste een of meerdere bepaalde talen worden opgelegd.

²² Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie de reeds vermelde adviezen RvS 32.137/1 van 6 december 2001 en 32.804/1 van 21 maart 2002.

²³ Die een privaatrechtelijke entiteit is in tegenstelling tot de openbare instelling die belast is met het beheer van de temporalien van de eredienst, die harerzijds de regels inzake het gebruik van de talen in bestuurszaken dient na te leven.

et d'identifier avec certitude un établissement et, partant la communauté représentée, malgré les modifications éventuelles. Par ailleurs, la rédaction d'un arrêté ministériel ou du Gouvernement concernant un établissement de gestion du matériel du culte doit être rédigé dans les deux langues. Or, il n'appartient pas à l'autorité régionale de traduire une quelconque dénomination. Le registre lui-même étant destiné éventuellement à être communiqué ou publié doit exister dans les deux langues. Cela ne signifie pas pour autant qu'une dénomination en français et en Néerlandais est exigée. Plusieurs établissements ont déjà choisi une dénomination dans une langue étrangère, arabe, turc, serbe, etc... Dans cette hypothèse, en cas de publication, ou de rédaction d'un acte, la même dénomination sera reprise dans la version en français et en néerlandais."

De aldus uitgesproken bezorgdheid om met zekerheid te kunnen vaststellen om welke instelling het gaat, wordt niet ondervangen door die bepaling van het voorontwerp, die alleen betrekking heeft op de benaming van de gemeenschap, terwijl het voorontwerp daarenboven niet voorziet in een uitdrukkelijke verplichting voor de instellingen om de benaming aan te nemen van de gemeenschap waaraan ze verbonden zijn. Bovendien ziet de afdeling Wetgeving niet in hoe de ontworpen bepaling, zoals ze gesteld is, aldus geïnterpreteerd zou kunnen worden dat ze niet verplicht tot het aannemen van een Franse en een Nederlandse benaming.

In dit verband valt weliswaar te begrijpen dat praktische administratieve problemen kunnen rijzen ingeval een plaatselijke gemeenschap gekozen heeft voor een benaming in een vreemde taal die gesteld wordt in een ander schrift dan het Latijns schrift,²⁴ maar valt niet in te zien waarom de loutere omzetting van die benaming in Latijns schrift niet zou volstaan om die problemen op te lossen.

Gesteld dat met andere overwegingen aangetoond zou kunnen worden dat het noodzakelijk is om een maatregel op te leggen die verder gaat dan de loutere omzetting van de benaming in Latijns schrift, ziet de afdeling Wetgeving *a priori* niet in waarom, in het kader van het beheer van de temporaliën van de erediensten, de plaatselijke gemeenschappen ertoe verplicht zouden moeten worden om een Nederlandse en een Franse benaming aan te nemen in plaats van ofwel een Nederlandse ofwel een Franse benaming.

Kortom, als deze maatregel opgevat zou moeten worden als een verplichting voor de gemeenschappen om een Nederlandse en een Franse benaming aan te nemen met uitsluiting van het gebruik van anderstalige benamingen, zou deze maatregel niet aanvaard kunnen worden.

Artikel 3, § 1, 1°, van het voorontwerp moet in het licht van het voorgaande herzien worden en de artikelsgewijze bespreking moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

²⁴ Bijvoorbeeld in Arabisch, Cyrillisch of Hebreeuws schrift.

C. Registratie van niet erkende levensbeschouwelijke gemeenschappen

5. Volgens artikel 3, § 2, van het voorontwerp kan de regering “ten behoeve van territoriale kennis” en “op hun verzoek” overgaan tot de registratie van plaatselijke gemeenschappen van niet door de federale overheid erkende levensbeschouwingen (§ 2, 1° en 2°)²⁵ of van plaatselijke gemeenschappen “die morele bijstand bied[en] volgens een niet-confessionele filosofische opvatting” (§ 2, 3°).

In zijn arrest nr. 203/2019 d.d. 19 december 2019 heeft het Grondwettelijk Hof de nietigverklaring uitgesproken van de artikelen 15 tot 17 van het Waals decreet van 18 mei 2017 ‘betreffende de erkenning en de verplichtingen van de instellingen belast met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten’, bij welke artikelen voorzien was in een registratieprocedure die van toepassing zou zijn op niet alleen de plaatselijke geloofsgemeenschappen van erkende erediensten maar ook op die welke deel uitmaken van niet-erkende erediensten. Het Hof heeft erop gewezen dat het initiatief voor de registratieprocedure “op vrijwillige basis” bij de plaatselijke geloofsgemeenschappen lag²⁶, maar heeft evenwel geoordeeld dat

“B.21. (...) uit de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de gewesten inzake erediensten voort[vloeit] dat de bevoegdheid van de gewesten inzake het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten zich niet uitstrekt tot de erkenning van de erediensten zelf, die een federale bevoegdheid blijft. De decreetgever is bijgevolg niet bevoegd om een registratieprocedure vast te stellen die van toepassing is op de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erediensten die niet door de federale overheid zijn erkend.”

Op grond van de omstandigheid dat op louter vrijwillige basis gebruikgemaakt zou worden van een registratieprocedure mag er dan ook niet van uitgegaan worden dat een dergelijke maatregel zou vallen onder de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake het beheer van de temporaliën van de erediensten, zelfs indien die maatregel ingegeven zou zijn door de bezorgdheid om, zoals de gemachtigde van de minister-president te kennen gegeven heeft, de gemeenschappen die beweren dat ze een nog niet erkende levensbeschouwing aanhangen, in staat te stellen in voorkomend geval te bewijzen dat ze voldoen aan het criterium al minstens drie jaar te bestaan voor het geval dat de federale overheid de levensbeschouwing in kwestie zou erkennen.

6. In de memorie van toelichting wordt er evenwel op gewezen dat “[d]it deel ... gerechtvaardigd [wordt] door de nieuwe bevoegdheden op het vlak van preventie en veiligheid”.

In de bespreking van artikel 3 wordt bovendien het volgende gepreciseerd:

“Paragraaf 2 beoogt alle andere levensbeschouwelijke gemeenschappen die zich als dusdanig opgeven. Hoewel de cartografie van die gemeenschappen buiten het in

²⁵ De gemachtigde van de minister-president heeft beaamd dat de begrippen “plaatselijke gemeenschap die niet is ingeschreven bij een representatief orgaan” (§ 2, 1°) en “plaatselijke gemeenschap die niet bij een door de federale overheid erkende levensbeschouwelijke gemeenschap is aangesloten” (§ 2, 2°) in feite samenvallen.

²⁶ GwH 19 december 2019, nr. 203/2019, B.18.2.

artikel 6, §1, VIII, 6° van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen bedoelde bevoegdheidsdomein valt, behoort ze toch tot de bevoegdheden van de gewesten. De verklaring op vrijwillige basis van die gemeenschappen heeft immers gevolgen op het vlak van fiscale vrijstelling en stedenbouwkundige voorschriften. Bovendien heeft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar aanleiding van de zesde staatshervorming bevoegdheden op gebied van preventie verkregen. In dat kader is het opportuun de inlichtingen betreffende een maximaal aantal levensbeschouwelijke gemeenschappen op te nemen.

De op deze manier geregistreerde plaatselijke gemeenschappen worden dus uitsluitend geregistreerd voor behoeften inzake territoriale kennis, preventie, en in een ruimere zin sociale cohesie. Deze behoeften rechtvaardigen ook de mogelijkheid plaatselijke gemeenschappen te registreren die morele bijstand bieden volgens een niet-confessionele filosofische opvatting.”

Gelet op die gegevens, geeft de ontworpen maatregel aanleiding tot de volgende opmerkingen in het licht van de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

7. Als het de bedoeling is om te voorzien in gevolgen op het vlak van fiscale vrijstelling en stedenbouwkundige voorschriften, dient er in de eerste plaats op gewezen te worden dat die bedoeling noch uit het dispositief, noch uit de memorie van toelichting blijkt. In ieder geval zouden daartoe de wetgevingen betreffende die aangelegenheden dienovereenkomstig gewijzigd moeten worden.

8. Wat de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake preventie en veiligheid betreft, heeft de gemachtigde van de minister-president het volgende aangegeven:

“Il s’agit des compétences du Gouverneur exercées par le Ministre-Président du Gouvernement ou le Haut Fonctionnaire selon le cas.

La sixième réforme de l’État a supprimé la fonction de Gouverneur de l’arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale. Conformément à l’article 48, alinéa 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, complété par la loi spéciale du 6 janvier 2014, et à l’article 4, § 2^{quater}, 1° de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes le Ministre-Président exerce dorénavant les compétences que des lois particulières attribuent au Gouverneur de province, sauf si ces lois en disposent autrement. Le même article 48, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en son alinéa 3, prévoit que certaines de ces missions du Ministre-Président sont attribuées par le Gouvernement à un haut fonctionnaire.”

Aangezien het de bedoeling is aldus te verwijzen naar de veiligheidsopdrachten die voordien vielen onder de verantwoordelijkheid van de gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad – welke functie opgeheven is bij de zesde staatshervorming – en die nu toegewezen zijn aan de Brusselse agglomeratie, levert die verantwoording moeilijkheden op. Wanneer de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest immers, overeenkomstig artikel 166, § 2, van de Grondwet, de opdrachten met betrekking tot veiligheidsaangelegenheden uitoefenen die aan de Brusselse agglomeratie toegewezen zijn,

treden zij op volgens de methode van het medebewind in een aangelegenheid die federaal gebleven is.²⁷

9. Wat ten slotte de sociale cohesie betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 64.998/4 het volgende aangegeven:²⁸

“Zoals uit verscheidene adviezen van de afdeling Wetgeving blijkt,²⁹ kan ieder beleidsniveau immers maatregelen nemen om een vorm van sociale of maatschappelijke cohesie, zoals omschreven in de ontworpen tekst, te genereren of te waarborgen. Die ‘sociale cohesie’ is aldus geen op zichzelf staande aangelegenheid die door de Grondwetgever of de bijzondere wetgever afgebakend en inhoudelijk omschreven zou zijn. Ze is veeleer een ‘doelstelling’ dan een ‘aangelegenheid’.

Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een doelstelling van sociale cohesie nastreeft, op voorwaarde dat het daartoe alleen maatregelen neemt die strekken tot het opstellen of het invoeren van regelingen ter subsidiëring van bepaalde acties, operaties of activiteiten die behoren tot een aangelegenheid welke valt onder de bevoegdheden van het Gewest zoals die door de Grondwetgever en de bijzondere wetgever aan het Gewest toegedeeld zijn.”

²⁷ Zie advies 63.914/2/V, op 27 augustus 2018 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 4 april 2019 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht’, *Parl.St. Br.Parl.*, 2018-19, nr. A-774/1, 27 tot 41, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63914.pdf>.

²⁸ Advies 64.998/4, op 14 februari 2019 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘in verband met het Schoolcontract’, *Parl.St. Br.Parl.*, 2018-19, nr. A-840/1, 30 tot 39, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64998.pdf>.

²⁹ Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid advies 34.215/4, op 27 november 2002 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 15 mei 2003 ‘betreffende de buurtpreventie in de Waalse steden en gemeenten’, en de verwijzingen die inzonderheid vervat zijn in voetnoot 3 van dat advies, *Parl.St. W.Parl.* 2002-03, nr. 493/1, 14 tot 17, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/34215.pdf. De afdeling Wetgeving merkt op dat, om dezelfde redenen als die welke in dat advies aangehaald zijn en anders dan in de toelichtingen die de gemachtigde ambtenaar verstrekt heeft over “Het stadsbeleid via de ontwikkeling van de wijken”, de verschillende financieringen waarin de ontworpen tekst voorziet niet voortvloeien uit de “algemene financiering van de gemeenten” in de zin van artikel 6, § 1, VIII, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zie ook advies 44.566/4, op 11 juni 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ‘betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie in de steden en gemeenten van Wallonië’, *Parl.St. W.Parl.* 2007-08, nr. 837/1, 9 tot 15, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44566.pdf, en advies 44.567/4, eveneens op 11 juni 2008 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan gegeven heeft aan het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ‘betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie in de steden en gemeenten van Wallonië voor wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening van de Franse Gemeenschap is overgeheveld’, *Parl.St. W.Parl.* 2007-08, nr. 837/1, 9 tot 15, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/44567.pdf. Zie eveneens advies 59.210/4, op 11 mei 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 6 oktober 2016 ‘houdende organisatie van de stedelijke herwaardering’, *Parl.St. Br.Parl.* 2015-16, nr. A-363/1, 133 tot 182, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59210.pdf> en advies 64.013/2/V-64.014/2/V, op 5 september 2018 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 22 november 2018 ‘betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie’ en over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 22 november 2018 ‘betreffende het plan voor maatschappelijke cohesie wat betreft de aangelegenheden waarvan de uitoefening aan de Franse Gemeenschap is overgedragen’, *Parl.St. W.Parl.* 2018-19, nr. 1197/1, 7 tot 11, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/64013.pdf>.

10. Gelet op het voorgaande blijkt dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd is om, in het kader van een organieke ordonnantie betreffende het beheer van de materiële belangen van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen, een maatregel uit te vaardigen die strekt tot het, zelfs op vrijwillige basis, registreren van de plaatselijke gemeenschappen die niet vallen onder een erkende levensbeschouwing.

II. Vrijheid van eredienst

11.1. Tot de vrijheid van eredienst, zoals gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet en artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, behoort enerzijds het recht voor de individuen zelf en voor de gemeenschap die zij vormen om hun overtuigingen te verkondigen, en anderzijds het recht voor die gemeenschap op eerbiediging van haar organisatorische autonomie, met name met betrekking tot de keuze van haar leiders.

11.2. In verband met de vrijheid om de geloofs- of levensovertuiging te uiten, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in advies 57.005/AV, gegeven op 24 maart 2015, in aansluiting op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, inzonderheid gesteld dat:

“Op grond van artikel 9, lid 2, van het EVRM, respectievelijk artikel 10, lid 2, van het EVRM kan de uitoefening van de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting evenwel worden beperkt, wanneer dit ‘bij wet [is] voorzien’ en ‘[nodig] in een democratische samenleving’, ‘voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen’ (artikel 9, lid 2, van het EVRM) of ‘in het belang van ’s lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen’ (artikel 10, lid 2, van het EVRM).

Ook de vrijheid om anderen, op de openbare weg of in openbare plaatsen, ervan te overtuigen om religieuze voorschriften of geboden na te leven kan, onder de hiervoor genoemde voorwaarden, worden beperkt. Dergelijke beperkingen zijn denkbaar ten aanzien van uitingen die de openbare orde verstoren (bv. het oproepen tot oproer of tot burgerlijke ongehoorzaamheid³⁰), of ten aanzien van uitingen die de rechten van anderen aantasten (bv. door ‘abusief proselytisme’,³¹ door het dwingen een bepaald eredienst³² uit te oefenen, door het verhinderen of verstoren van andere erediensten,³³ door belaging,³⁴

³⁰ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie de artikelen 2 en 3 van het decreet van 20 juli 1831 ‘op de drukpers’ en artikel 268 van het Strafwetboek.

³¹ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Zie EHRM 25 mei 1993, *Kokkinakis v. Griekenland*, nr. 260-A; EHRM 24 februari 1998, *Larissis e.a. v. Griekenland*.

³² Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Artikel 142 van het Strafwetboek.

³³ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Artikelen 142 en 143 van het Strafwetboek.

³⁴ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: Artikel 442bis van het Strafwetboek.

door het misbruik maken van iemands fysieke of psychische zwakheid³⁵ door het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie³⁶ of door seksisme³⁷).³⁸

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat:

“(…) il ne fait aucun doute qu’à l’égal de tout autre propos dirigé contre les valeurs qui sous-tendent la Convention, des expressions visant à propager, inciter à ou justifier la haine fondée sur l’intolérance, y compris l’intolérance religieuse, ne bénéficient pas de la protection de l’article 10 de la Convention.”³⁹

11.3. In verband met de organisatorische autonomie heeft het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 203/2019 van 19 december 2019 het volgende gesteld:

“B.33.1.

(…)

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 (EHRM, grote kamer, 26 oktober 2000, *Hassan en Tchaouch v. Bulgarije*, § 62; 26 april 2016, *İzzettin Doğan e.a. v. Turkije*, § 93).

³⁵ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Artikel 442quater van het Strafwetboek.

³⁶ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld op grond van, onder andere, godsdienst, geslacht of seksuele geaardheid (wetten van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’; ‘ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen’; ‘tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’; ‘tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’), met dien verstande dat ook het aanzetten tot intimidatie op dezelfde gronden daartoe behoort (zie Grondwettelijk Hof 12 februari 2009, 17/2009).

³⁷ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Wet van 22 mei 2014 ‘ter bestrijding van seksisme in de openbare ruimte en tot aanpassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie teneinde de daad van discriminatie te bestraffen’. De strafbaar gestelde gedraging “seksisme” wordt omschreven als “elk gebaar of handeling die, in de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, klaarblijkelijk bedoeld is om minachting uit te drukken jegens een persoon wegens zijn geslacht, of deze, om dezelfde reden, als minderwaardig te beschouwen of te reduceren tot diens geslachtelijke dimensie en die een ernstige aantasting van de waardigheid van deze persoon ten gevolge heeft”. Tegen die wet is voor het Grondwettelijk Hof een beroep tot nietigverklaring ingesteld (rolnummer 6145 (FR)). [Het aldus beoogde beroep heeft geleid tot arrest 72/2016, 25 mei 2016].

³⁸ Advies 57.005/AV, op 24 maart 2015 verstrekt over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van het Strafwetboek, wat betreft het afkondigen dat de voorschriften of de wetten van een godsdienst of een levensbeschouwing, en inzonderheid de sharia, op de openbare weg van toepassing zullen zijn of zullen afgedwongen worden’, *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 54-0755/002, 3 tot 7, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/57005.pdf>.

³⁹ EHRM, arrest *Muslum Gunduz v. Turkije*, 4 december 2003, § 51. Zie ook EHRM, dec. *Hizb Ut-Tahrir e.a. v. Duitsland*, 12 juni 2012; EHRM, arrest *Kasymakhunov en Saybatalov v. Rusland*, 14 maart 2013.

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.33.3. De vrijheid van godsdienst en eredienst staat niet eraan in de weg dat de overheid positieve maatregelen neemt waardoor de daadwerkelijke uitoefening van die vrijheid mogelijk wordt gemaakt. De regeling, door de bevoegde wetgever, van de erkenning van de plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten en van de verplichtingen van de instellingen die zijn belast met het beheer van de temporeliën van de erkende erediensten, kan worden geacht bij te dragen tot het effectieve genot van de vrijheid van eredienst.

Het voorgaande belet evenwel niet dat dergelijke maatregelen moeten worden beschouwd als inmengingen in het recht van de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen. Dergelijke inmengingen zijn aanvaardbaar op voorwaarde dat zij maatregelen uitmaken die in een democratische samenleving nodig zijn om te voldoen aan een in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bedoelde dwingende maatschappelijke behoefte en op voorwaarde dat die maatregelen het voorwerp van een voldoende toegankelijke en precieze regeling uitmaken. Er dient een redelijk verband van evenredigheid te bestaan tussen het nagestreefde wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheid, anderzijds. Te dezen dient te worden nagegaan of aan die vereisten is voldaan.”

In het licht van de aldus in herinnering gebrachte beginselen geeft het voorontwerp aanleiding tot de hiernavolgende opmerkingen.

A. Erkenningscriteria

12. In artikel 4 worden de erkenningscriteria van de plaatselijke levensbeschouwelijke gemeenschappen vastgelegd.

Onder de te vervullen voorwaarden wordt bepaald dat de plaatselijke gemeenschap zich er middels een schriftelijke verklaring toe verbindt “de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken correct toe te passen” (8°) en “elk individu dat zou handelen of ertoe zou aanzetten te handelen in strijd met de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, uit haar raad van bestuur te verwijderen” (10°).

Op de vraag of die verplichtingen betrekking hebben op de openbare instelling belast met het beheer van de temporeliën van de erediensten (zoals het gebruik van de woorden “raad van bestuur” doet vermoeden) of op de plaatselijke gemeenschap zelf, heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg gegeven:

“À ce stade, il n'existe pas encore d'établissement, la constitution d'un établissement et la désignation de ses gestionnaires sera autorisée au moyen de l'arrêté de reconnaissance. De plus, l'établissement en devenir ne sera qu'un gestionnaire qui agira pour compte de la communauté. De même, la demande de reconnaissance sera introduite par les personnes que la communauté (l'ensemble des personnes qui se reconnaissent entre elles), aura désignées, mandatées à cet effet. L'engagement de la communauté par

l'intermédiaire de celles-ci et ceux qu'elle aura désignés pour la représenter engagera bien entendu l'établissement en devenir. Lorsque l'établissement existera, il sera seul responsable du respect de ces deux critères, tant devant l'autorité régionale que devant les membres de la communauté qu'il représentera. En effet, la création de l'établissement vise à avoir un interlocuteur pour les dialogues avec la communauté."

Zoals de bepalingen van het voorontwerp gesteld zijn, leiden ze evenwel tot verwarring, aangezien de plaatselijke gemeenschap – en niet de openbare instelling – zich door middel van een schriftelijke verklaring moet verbinden.

Dat doet moeilijkheden rijzen, aangezien sommige plaatselijke gemeenschappen bij het indienen van hun erkenningsaanvraag niet over rechtspersoonlijkheid beschikken.⁴⁰

De in onderdeel 8° vervatte verplichting zich ertoe te verbinden "de wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken correct toe te passen" is bovendien slechts aanvaardbaar ten aanzien van de openbare instelling en niet ten aanzien van de plaatselijke gemeenschap.

Naar het voorbeeld van wat door de Waalse decreetgever bepaald is, zou dan ook beter voorgeschreven worden dat in de erkenningsaanvraag de personen aangeduid moeten worden die de functies zullen moeten uitoefenen van lid van de eerste raad van bestuur van de toekomstige instelling belast met het beheer van de temporalien van de eredienst en zouden die personen beter verplicht worden er zich schriftelijk toe te verbinden enerzijds de wetgeving op het gebruik der talen in bestuurszaken na te leven en anderzijds een aantal verplichtingen na te komen die verband houden met de naleving van de Grondwet, de wetten van het Belgische volk en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.⁴¹

13. Bij artikel 4, 9°, van het voorontwerp wordt de plaatselijke gemeenschap verplicht een verklarende nota in te dienen "die haar maatschappelijke impact beschrijft via onder andere haar geschiedenis, de ondernomen acties en het aantal leden".

Indien de inhoud van de verklarende nota, zoals de inleidende zin van artikel 4 doet vermoeden, een criterium is voor de beoordeling van de erkenningsaanvraag, moet het begrip "maatschappelijke impact" op voldoende nauwkeurige wijze bepaald worden zodat het niet op verschillende wijzen geïnterpreteerd kan worden,⁴² en dit teneinde te voldoen aan het hiervoor in herinnering gebrachte wettigheidsvereiste.

⁴⁰ Zie S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles - Analyse de constitutionnalité et de conventionnalité*, Brussel, Bruylant, 2016, 571.

⁴¹ Zie inzonderheid artikel 4, § 1, 3°, 12° en 13°, van het decreet van 18 mei 2017 'betreffende de erkenning en de verplichtingen van de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten'. In arrest 203/2019 heeft het Grondwettelijk Hof de middelen als niet-gegrond beschouwd die in dat verband ontleend zijn aan de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van de vrijheid van godsdienst en eredienst (B.46 tot B.53).

⁴² Zie over de problemen in verband met de definitie van dat begrip evenwel S. WATTIER, *op.cit.*, 370 en 374.

Voorts dient erop gewezen te worden dat artikel 4, 3°, bij de erkenningscriteria reeds voorziet in het feit dat “de plaatselijke gemeenschap (...) een aantal leden [telt] dat groter is dan 200”. Het is de afdeling Wetgeving dan ook niet duidelijk waarom dat criterium van het aantal leden opnieuw gehanteerd wordt in het kader van de beoordeling van de “maatschappelijke impact”.

Artikel 4, 9°, van het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden.

14. In artikel 4, 10°, van het voorontwerp wordt tevens bepaald dat de plaatselijke gemeenschap zich met een schriftelijke verklaring ertoe moet verbinden “elke activiteit of elk geschrift dat indruist tegen deze normen uit te sluiten”.

Naast de problemen die verband houden met het feit dat “de plaatselijke gemeenschap”⁴³ door zo’n schriftelijke verbintenis gebonden is, rijst de vraag wat de precieze strekking is van de woorden “elke activiteit of elk geschrift dat indruist tegen deze normen”. De artikelsgewijze bespreking zou hoe dan ook in dat opzicht aangevuld moeten worden.

Bovendien is de bepaling niet duidelijk wat betreft de personen ten aanzien van wie de plaatselijke gemeenschap zou moeten tussenkomen.⁴⁴ In dat verband wordt de aandacht van de steller van het voorontwerp erop gevestigd dat niet bepaald kan worden dat een plaatselijke gemeenschap met een niet-erkenning “gestraft” wordt louter omdat er in haar midden gelovigen zouden zijn die zich zouden overgeven aan “activiteiten of geschriften die indruisen tegen deze normen”.⁴⁵

Artikel 4, 10°, van het voorontwerp moet dienovereenkomstig herzien worden en de artikelsgewijze bespreking moet in dat opzicht aangevuld worden.

B. Beperking van de gewestelijke financiële tegemoetkoming

15. In artikel 30 van het voorontwerp wordt bepaald dat, wanneer de ontvangsten van de instelling de gewone uitgaven niet kunnen dekken, de regering een tegemoetkoming toekent die gelijk is aan het verschil, maar die tegemoetkoming mag niet meer bedragen dan 30 % van de gewone uitgaven buiten de leninglasten (paragraaf 1) of niet meer dan 40 % van die uitgaven wanneer de instelling toetreedt tot een vereniging (paragraaf 2).

In dat verband bevat de memorie van toelichting de volgende uitleg:

“Momenteel is er geen enkele limiet vastgelegd wat de financiering betreft. Het is nochtans belangrijk enerzijds de kosten te beheersen en anderzijds te beletten dat de

⁴³ Zie in dat verband opmerking 12.

⁴⁴ Is het de bedoeling dat men zich ertoe moet verbinden uit de gemeenschap elke activiteit of elk geschrift te weren van eender welk individu dat omgang heeft met de gemeenschap of is het de bedoeling de activiteiten en de geschriften uit te sluiten waarin de gemeenschapsinstanties voorzien?

⁴⁵ Zie naar analogie advies 59.638/4, op 19 september 2016 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 18 mei 2017 ‘betreffende de erkenning en de verplichtingen van de instellingen belast met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten’ (algemene opmerkingen III.A en III.B), *Parl.St.* W.Parl. 2016-17, nr. 770/1, 19-26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/59638.pdf>.

burgerlijke overheid zich mengt in het beheer van de instellingen door keuzes te maken in de uitgaven waarvan ze denkt dat ze verlaagd kunnen worden. Bovendien financieren bepaalde gemeenschappen zichzelf (volledig of gedeeltelijk) in tegenstelling tot andere gemeenschappen die van de publieke financiering afhankelijk zijn: welnu, het blijkt dat een zekere graad van financiële autonomie wenselijk is voor alle plaatselijke gemeenschappen. Een dergelijke financiële autonomie vertaalt zich in de capaciteit om zichzelf tenminste gedeeltelijk te financieren. Daarom voorziet de ontwerptekst in een gewestelijke financiële tegemoetkoming die niet hoger mag liggen dan 30 % van de gewone uitgaven. Om te vermijden dat gemeenschappen die samenkomen in lokalen die grote investeringswerken vereisen benadeeld zouden worden door een te zware leninglast, werden deze lasten uit de ratio verwijderd.

In de mate dat de ontwerptekst erin voorziet de met het beheer belaste instellingen aan te moedigen zich te verenigen, zouden de instellingen die van deze mogelijkheid gebruikmaken dan bovendien een ratio kunnen genieten berekend op een basis van 40 % van de gewone uitgaven excl. leninglasten.

Een eigen inbreng opleggen om de gewone uitgaven te dragen zal de instellingen natuurlijk aanmoedigen zelf hun uitgaven te controleren. Bovendien vergroot het opleggen van deze relatieve financiële autonomie de facto de beheersautonomie van de instellingen. Buiten een flagrante rekenfout of bewezen onwettigheid zou immers enkel een overschrijding van deze limiet de niet-goedkeuring van een budget door de regering kunnen rechtvaardigen.”

Gelet op die uitleg, is het principe aanvaardbaar van het nieuwe systeem van overheidsfinanciering van de instellingen belast met het beheer van de temporaliën van de eredienst. Wat de redenen betreft die ervoor gezorgd hebben dat de gewestelijke tegemoetkoming zich beperkt tot 30 % van de gewone uitgaven (buiten de leninglasten) en tot 40 % in geval van vereniging heeft de gemachtigde van de minister-president nog de volgende uitleg gegeven:

“En substance, il convenait tout d’abord de prévoir un incitant financier à l’association d’établissements. Par ailleurs, il s’agissait une fois de plus de respecter le principe de séparation de l’Église et de l’État. En vertu de ce principe, il n’est donc pas question que l’autorité civile se prononce sur une quelconque opportunité d’une dépense. Pour autant, la Région se doit de contrôler ses propres dépenses, parmi lesquelles les interventions régionales visées ici.

Il a donc fallu trouver un système qui rencontre ces trois objectifs, un système qui aboutit à l’autocontrôle, par l’établissement lui-même, de ses dépenses. L’autofinancement d’une partie des dépenses s’est avéré le plus pratique, le plus équitable. Il faut également à cet égard rappeler que, avant sa reconnaissance, une communauté ne peut compter sur aucun financement public organisé. L’autofinancement est donc un système gagnant-gagnant puisque l’établissement y gagne en autonomie et en simplification administrative.

Une fois le principe acquis, reste à fixer un curseur. On aurait par exemple pu prendre un curseur de 20 % d’intervention ce qui, avec un différentiel de 10 % en cas d’association aboutirait à une intervention de 30 %. Cela semblait assez bas.

À l’inverse, on aurait pu placer le curseur à 40 % et 50 % en cas d’association. Cette limite-là semble trop haute. Entre les deux, des calculs et des simulations ont été effectués.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'impact budgétaire. Actuellement, les interventions des communes envers les établissements oscillent aux alentours de 1,7 million d'euros annuel. L'application du curseur 30-40 permet de rester dans cette limite. À l'heure actuelle, la prise en charge moyenne des dépenses ordinaires des cultes reconnus se situe déjà dans la fourchette des 30 à 40 %.

Ensuite, lorsque l'on observe, tous cultes confondus, les interventions des autorités civiles, qu'il s'agisse des communes ou de la Région, les interventions pour un établissement isolé varient entre zéro et 60 %. Cela ne veut pourtant pas dire que ceux qui actuellement auraient plus de difficultés financières vont devoir diminuer leur train de vie. Des simulations montrent que lorsque les établissements qui réclament le moins s'associent avec ceux qui réclament le plus, un financement de l'association à 40 % rencontre les besoins globaux. Dans cette hypothèse, la Région octroie une intervention à une association. Il appartient aux associés entre eux, sans que la Région n'intervienne, de savoir comment distribuer cette intervention.

En conclusion, il s'avère, tous cultes, et toutes communautés confondus, qu'un financement public à hauteur d'un maximum de 30 %, majoré à 40 % en cas d'association doit devenir praticable pour autant qu'à l'intérieur de chaque culte reconnu le principe de solidarité soit accepté et pratiqué."

Er dient evenwel op gewezen te worden dat, hoewel de huidige financiële tegemoetkomingen zich reeds binnen een marge van 30 tot 40 % situeren, er wel gepreciseerd wordt dat het om een gemiddelde gaat. De vraag rijst dan ook of de beperking van de gewestelijke financiële tegemoetkoming in de praktijk voor een aantal instellingen toch geen aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben met dien verstande dat een vereniging van instellingen van eenzelfde eredienst die gevolgen niet kan temperen.

Dat zal nagegaan moeten worden en er dient overwogen te worden of niet voorzien zou moeten worden in een afwijkingsbepaling die op die gevallen van toepassing is.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 4

16. Luidens de bespreking van het artikel is het de bedoeling van de steller van het voorontwerp om objectieve erkenningscriteria te bepalen. Bij ontstentenis van die criteria kan de erkenning niet verleend worden.

Zoals artikel 4 van het voorontwerp evenwel gesteld is, laat het daarentegen uitschijnen dat de regering over een beoordelingsmarge zou beschikken om de erkenning aan plaatselijke gemeenschappen te verlenen, ook ingeval die gemeenschappen niet volledig of niet perfect aan elk van de opgesomde criteria zouden voldoen.

De bepaling moet dan ook aldus herzien worden dat ze precies de beoogde bedoeling vertolkt zoals die blijkt uit de bespreking van het artikel.

Artikel 5

17. De gemachtigde van de minister-president is het ermee eens dat in paragraaf 1, 2°, met betrekking tot de “ontzetting” niet alleen naar artikel 35, maar ook naar artikel 32, § 5, dient te worden verwezen.

Artikel 5, § 1, 2°, moet in die zin worden aangevuld.

Artikelen 8 tot 27

18. Deze bepalingen, die deel 3 van hoofdstuk II van het voorontwerp vormen, leggen verplichtingen op inzake de samenstelling en de werking van de raad van bestuur van de instelling. Op de vraag welke gevolgen verbonden zijn aan het niet-nakomen van die verplichtingen, heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg verschaft:

“Au moment de la rédaction du texte, une grande attention a été donnée au respect du principe de séparation de l'Église et de l'État. Par ailleurs, il est ressorti des consultations avec tous les organes représentatifs que ces derniers sont demandeurs de l'octroi de plus de compétences en matière de gestion de l'exercice du culte. C'est ainsi que, concernant la composition des organes de gestion, l'avant-projet d'ordonnance fixe un cadre à respecter mais ne prévoit pas de contrôle de la part du pouvoir civil. En revanche, ce contrôle a été confié aux organes représentatifs de manière très explicite.

Soit l'organe représentatif désigne lui-même les membres du Conseil d'administration, soit les membres sont élus. Dans cette deuxième hypothèse, l'organe représentatif définit lui-même les modalités du processus électoral. De plus, l'article (11), § 2 permet à l'organe représentatif de prendre toute mesure utile en cas de manquement. Parmi ces mesures, l'organe représentatif peut faire application de l'article 4. En effet, si l'organe représentatif peut demander la reconnaissance d'une communauté, il peut également en demander le retrait.

En outre, en l'absence d'un conseil d'administration légitime, l'adoption d'un budget ou d'un compte s'avèrera impossible. Dès lors, indirectement, cela aura pour conséquence la déchéance, et en cas de déchéance pendant trois exercice[s] consécutifs, le retrait de reconnaissance.

Cela dit, le constat de l'absence d'un conseil d'administration légitime pourrait être rajouté à l'article 5, § 1^{er}, parmi les possibilités de retrait de reconnaissance sous la forme d'un

4° lorsqu'il (le Gouvernement) a constaté que les membres du Conseil d'administration ne sont ni élus ni désignés conformément aux articles 8 à 10 et qu'il en a averti l'organe représentatif sans réponse de celui-ci dans un délai de quatre mois.”

Het verdient aanbeveling die verduidelijkingen op te nemen in de memorie van toelichting. Wat betreft het voorstel om een punt 4° toe te voegen aan artikel 5, § 1, teneinde te voorzien in een nieuwe grond voor intrekking van de erkenning van de gemeenschap, moet de auteur van het voorontwerp nagaan of het niet beter is om er een grond voor “ontzetting van de instelling” van te maken.

19. Zoals artikel 28 is gesteld, is het niet exhaustief omwille van het gebruik van de bijwoordelijke constituent “met name”. De bepaling onder 5° heeft echter betrekking op “alle andere inkomsten die bestemd zijn om materiële voorwaarden te creëren voor de uitoefening van de eredienst”, zodat het alle denkbare hypothesen kan te dekken.

De gemachtigde van de minister-president is het er dan ook mee eens dat de woorden “met name” dienen te vervallen.

Artikel 29

20. Aangezien het, zoals de gemachtigde van de minister-president heeft bevestigd, de bedoeling is om een volledige lijst op te stellen van de kosten en uitgaven die de instelling ten laste kan nemen (zonder evenwel deze instelling daartoe te verplichten), is het beter de bepaling in die zin te redigeren dat “enkel de kosten en uitgaven” die worden opgesomd, door de instelling “ten laste kunnen worden genomen”.

Artikel 29 moet in die zin worden herzien.

Artikel 30

21. In de bespreking van het artikel wordt het volgende gesteld:

“De leninglasten worden uit de berekening gelicht om de instellingen niet te benadelen die een lening mogen aangaan om de aankoop of een grote renovatie van de lokalen die voor de uitoefening van de eredienst bestemd zijn te kunnen dragen.”

Het niet in aanmerking nemen van de leninglasten voor de berekening van het bedrag van de gewone uitgaven die in aanmerking worden genomen voor het vaststellen van het plafond van de gewestelijke tegemoetkoming - vastgesteld op 30 % van die gewone uitgaven waarbij het percentage stijgt tot 40 % in geval van een vereniging van lokale instellingen - wordt dus voorgesteld als een bepaling die gunstig is voor de plaatselijke gemeenschappen die een lening hebben moeten aangaan.

In de bespreking van het artikel zou duidelijker moeten worden uitgelegd in welk opzicht het niet opnemen van de leninglasten in het totaal van de gewone uitgaven, wat lijkt te leiden tot een vermindering van het bedrag ten opzichte waarvan het plafond van de gewestelijke tegemoetkoming wordt berekend, een gunstige regeling is voor de lokale gemeenschappen die een lening hebben moeten aangaan.

Artikel 48

22. De gemachtigde van de minister-president is het ermee eens dat de verwijzing naar de artikelen “57, 59, 61 en 65” moet worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen “56, 58, 60 en 66”.

Artikel 49

23 Artikel 49 bepaalt dat “alle andere akten dan die welke overeenkomstig artikel 48 verplicht moeten bezorgd worden”, om de drie maanden worden bezorgd aan de regering en aan het representatief orgaan. Op de vraag om een concreet voorbeeld te geven van welke akten dat kunnen zijn, heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg verschaft:

“Il peut s’agir de tout et n’importe quoi, y compris des actes illégaux ou contraire à l’intérêt général. Le principe du contrôle des actes des pouvoirs locaux par liste est inspiré des règles applicables au contrôle des actes des organes communaux, des zones de police et plus récemment des pouvoirs locaux bruxellois de compétence communautaire, CPAS et chapitre XII. Il s’agit d’une part d’éviter l’encombrement des services administratifs par des dossiers sans aucune importance appelés dans le jargon de ces services ‘dossiers canaris’. Ce jargon fait référence à l’acte par lequel un Conseil de CPAS a décidé d’acquérir un canari pour égayer les journées des résidents d’une maison de repos. Même en rajoutant la cage de l’oiseau, la transmission d’un dossier complet s’est avérée sans objet.

D’autre part, il s’agit de se conformer à l’article 162, 6° de la Constitution qui prescrit

‘Art. 162. [...] La loi consacre l’application des principes suivants : [...] 6° l’intervention de l’autorité de tutelle ou du pouvoir législatif fédéral, pour empêcher que la loi ne soit violée ou l’intérêt général blessé’.

L’accomplissement de cette compétence impose une information de l’autorité de tutelle administrative. La transmission de la liste visée vise à cette information. S’agissant des établissements chargés de la gestion des intérêts matériels, un cas concret serait par exemple la mise à disposition temporaire du bâtiment affecté à l’exercice du culte pour une manifestation culturelle, comme des expositions, concerts ou autre. Ces manifestations sont en effet susceptibles de générer des revenus qu’il conviendra d’inscrire au compte de l’établissement”.

Zoals die bepaling gesteld is, legt ze de raad van bestuur van de instelling of van de vereniging van instellingen een verplichting op die in de praktijk onmogelijk ten volle kan worden nagekomen omdat de uitdrukking “alle andere akten dan die welke overeenkomstig artikel 48 verplicht moeten bezorgd worden” onnauwkeurig is, zodat de instelling niet kan bepalen welke “akten” zij nu eigenlijk zou moeten bezorgen.

De bepaling moet worden verduidelijkt en de bespreking van het artikel moet worden aangevuld teneinde bij de draagwijdte van de regel de passende toelichting te geven.

Artikel 52

24. Deze bepaling preciseert de te volgen procedure met betrekking tot de civielrechtelijke handelingen en de aanneming van giften die een bepaald bedrag overschrijden. Er wordt echter nergens vermeld dat de regering zich akkoord moet verklaren.

Aangezien het echter wel degelijk de bedoeling is die handelingen aan een machtigingstoezicht te onderwerpen, dienen, zoals de gemachtigde van de minister-president in artikel 52 heeft gesuggereerd, in de Franse tekst de woorden “Le Gouvernement srt” te worden weggelaten en moet in de plaats daarvan de zin “Le Gouvernement autorise la passation de l’acte par le conseil d’administration” worden ingevoegd.

In de Nederlandse tekst dient op die plaats de zin “De regering machtigt de raad van bestuur om de handeling te stellen” te worden ingevoegd.

Artikel 55

25. Deze bepaling, die betrekking heeft op het dwingend toezicht, staat de regering toe commissarissen te sturen na twee opeenvolgende, “uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen”. Naar aanleiding van een vraag over de strekking van die woorden, heeft de gemachtigde van de minister-president de volgende uitleg gegeven:

“Il s’agit juste de la tutelle dite ‘de substitution’. Cette tutelle existe par exemple à l’article 18 de l’ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s’agit juste de se prémunir contre une éventuelle inactivité ou refus d’obtempérer d’un pouvoir local. Les termes ‘constatés par correspondance’ étaient interprétés sous la forme d’envoi recommandé avec accusé de réception. Un délai de réaction estimé en fonction de l’urgence était laissé entre les deux avertissements. En général quinze jours. Actuellement, la correspondance peut être électronique comme spécifié à l’article 51, § 2, 3°. À cet égard, la Région développe des moyens de nouvelles technologies qui permettent cette correspondance de manière sécurisée, avec signature électronique.”

De steller van het voorontwerp wordt er evenwel opmerkzaam op gemaakt dat artikel 51, § 3, 3°, van het voorontwerp, waarin staat dat mededelingen “schriftelijk of elektronisch” mogen gebeuren, enkel betrekking heeft op de besluiten van de regering. Het is dus niet van toepassing op de waarschuwingen die in het kader van het dwingend toezicht zouden worden gestuurd. Gelet op de gevolgen die verbonden zijn aan het sturen van die waarschuwingen, is de loutere vermelding “uit de briefwisseling blijkende waarschuwingen,” niet nauwkeurig genoeg en verdient het aanbeveling ze te vervangen door een duidelijkere en actuelere bewoording.

Artikel 70

26. De voorliggende bepaling dient aan te vangen met de woorden: “In de artikelen 4, 4°, 6, 7, § 1, 10, 12 en 34”.

SLOTOPMERKING

27. Over het voorontwerp van ordonnantie is meermaals overleg gepleegd en is kennelijk intens gereflecteerd. Dit heeft geleid tot wijzigingen in de oorspronkelijke tekst die niet altijd worden vermeld in de artikelsgewijze bespreking die evenwel zeer uitgebreid en heel duidelijk is. Er moet op toegezien worden dat de bespreking volledig overeenstemt met de regeling zelf (met name wat betreft de nummering van de artikelen waarnaar verwezen wordt). Bovendien dient een bespreking van artikel 36 te worden toegevoegd.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET