

Voorontwerp van decreet houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van xx xxx 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt

Memorie van toelichting

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting

Dit ontwerp van decreet betreft het voorstel tot instemming met het samenwerkingsakkoord van XX/XX/2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt.

Artikel 92bis, § 2, h van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt dat "*de Gewesten in ieder geval samenwerkingsakkoorden sluiten voor de regeling van de aangelegenheden die betrekking hebben: (...) op de kerkfabrieken en op de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten die de grenzen van een gewest overschrijden*".

2. Situering

De bijzondere wet van 13 juli 2001 heeft de gewesten met ingang van 1 januari 2002 bevoegd gemaakt voor de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten (art. 6, §1, VIII, 6°, van de BWHI, zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001). Voor die besturen van de eredienst die de grenzen van een gewest overschrijden, moeten de gewesten een samenwerkingsakkoord afsluiten (art. 92bis, §2, h) BWHI). Zolang dat akkoord niet is gesloten, blijft de bestaande situatie van kracht (art. 94, §2 BWHI).

In de praktijk gaat het om een beperkt aantal besturen. Bovendien hebben de representatieve organen van de diverse erediensten sindsdien ook grenscorrecties doorgevoerd waarbij de grenzen van de geloofsgemeenschappen aangepast werden aan de gewestgrenzen. Daardoor is het aantal besturen van de eredienst in deze situatie verminderd. Voor een aantal erediensten loopt dit proces nog, zodat verwacht kan worden dat het aantal gewestgrensoverschrijdende entiteiten in de nabije toekomst verder zal verminderen.

In de praktijk is er enkel een probleem wat betreft de beide kathedralen van het aartsbisdom Mechelen-Brussel (de kathedraal van Sint-Rumoldus te Mechelen en de kathedraal van Sint-Michiël-en-Sint-Goedele te Brussel) en de aartsbisschoppelijke residenties (te Mechelen en te Brussel). De huidige verdeling van de lasten wat betreft die kathedralen en bisschoppelijke residenties kan niet los gezien worden van de voorgeschiedenis van dat aartsbisdom. Belangrijke datum is daarbij 1961/1962. Toen werd het bisdom Antwerpen (her-)opgericht. Het bisdom Mechelen werd een stuk kleiner, doordat het grootste deel van de provincie Antwerpen voortaan een afzonderlijk bisdom werd. Daarbij werd de Onze-Lieve-Vrouw-kerk van Antwerpen opnieuw een kathedraal, zoals ze ook al geweest was van 1559 tot 1803. Tegelijkertijd kreeg het aartsbisdom een tweede kathedraal, naast de kathedraal in Mechelen: de Sint-Michiël-en-Sint-Goedelekerk in Brussel werd ook verheven tot de status van kathedraal, terwijl ze voordien een 'gewone' collegiale kerk was.

Bij wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen, werd de koning de bevoegdheid gegeven om de verdeelsleutel vast te stellen voor de lasten tussen de diverse provincies. Die verdeling moest worden aangepast na de splitsing van de provincie Brabant.¹ Artikel 4 van die wet van 1962 bepaalt sindsdien dat de koning het aandeel bepaalt van de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant, Waals-Brabant en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. De koning doet dat "in verhouding tot de in het aartsbisdom begrepen bevolking overeenkomstig artikel 111 van het keizerlijk decreet van 30 december 1809 betreffende de kerkfabrieken". Dat artikel 111 luidt als volgt: "Bestaat het bisdom uit verschillende provincies, dan wordt de omslag naar de gewone verhouding verricht, doch de provincie waar de zetel van het bisdom is gelegen, wordt voor een tiende meer aangeslagen". Die 10% die wordt betaald door Antwerpen (voor Sint-Rumoldus in Mechelen) en Brussel (voor Sint-Michiël-en-Goedele in Brussel) is dus extra naast de gewone verdeling met de percentages op basis van bevolkingsaantal. Let wel: het gaat hier enkel om de inwoners van de provincie die wonen op het grondgebied van het aartsbisdom. De inwoners van de stad Antwerpen tellen dus bv. niet mee, omdat zij tot het bisdom Antwerpen moeten worden gerekend.

In concreto zijn de percentages als volgt:²

- Antwerpen: 7,60%
- Vlaams-Brabant: 40,28%
- Waals-Brabant: 13,62%
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 38,50%

Rekening houdend met de voorafname van 10% voor de plaats waar het gebouw staat, geeft dat de volgende percentages voor de tekorten van beide kathedrale kerkfabrieken.

	Mechelen	Brussel
Antwerpen	16,84 %	6,84 %
Vlaams-Brabant	36,25 %	36,25 %
Waals-Brabant	12,26 %	12,26 %
BHG	34,65 %	44,65 %

De verplichtingen inzake de residenties van de aartsbisschop worden niet geregeld in dit KB, maar in een samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Antwerpen en Brabant van 24 augustus 1971 werd een verdeling op basis van exact dezelfde principes afgesproken. Het aandeel van Brabant wordt nu over de rechtsopvolgers verdeeld, op dezelfde wijze.

De percentages in bovenstaande tabel worden in de praktijk niet vlot toegepast. In meerdere rechtsgedingen vordert de provincie Antwerpen de terugbetaling van de aandelen door de andere betrokken partijen in de uitgaven die dat provinciebestuur heeft voorgeschoten.

Om het probleem ten gronde op te lossen, werd het ontwerp van samenwerkingsakkoord afhankelijk gemaakt van een oplossing voor de betwistingen van het verleden. Die oplossing is er intussen, in de vorm van dadingen afgesloten tussen de provincie Antwerpen enerzijds en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de provincie Vlaams-Brabant en de provincie Waals-Brabant anderzijds.

¹ Wet van 10 maart 1999 tot wijziging van de wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen, de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de erediens ten en het keizerlijk decreet van 30 december 1809 op de kerkfabrieken.

² Koninklijk besluit van 17 oktober 1995 tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 april 1995 tot uitvoering van de wet van 5 april 1962 houdende erkenning van de wijzigingen aan het aartsbisdom Mechelen en van de oprichting van het bisdom Antwerpen en van de wet van 4 maart 1870 op de temporalien van de erediens ten.

Het samenwerkingsakkoord vertrekt vanuit het basisbeginsel dat de regels die van toepassing zijn op een gewestgrensoverschrijdend bestuur van de eredienst de regels zijn van het gewest waar het hoofdgebouw van de eredienst zich bevindt. Dat geldt zowel voor de regels over de werking als voor die over het toezicht. Op dat basisprincipe gelden twee uitzonderingen:

- ten eerste wordt voor deze besturen van de eredienst een expliciete adviesprocedure ingeschreven. De huidige regelingen zijn immers verschillend in de verschillende gewesten, terwijl het samenwerkingsakkoord voor de gewestgrensoverschrijdende besturen van de eredienst een uniforme regeling beoogt.
- de tweede uitzondering betreft de verdeling van de verplichtingen ten opzichte van de kathedraal en bisschoppelijke residenties van het aartsbisdom Mechelen-Brussel, waar gekozen wordt voor een verregerende vereenvoudiging van de huidige regeling (zie de toelichting bij artikel 3, §2).

Dit samenwerkingsakkoord moet ook duidelijkheid creëren over het verleden. Enerzijds moet een dading tussen de verschillende betrokken partijen daarvoor zorgen (zie hoger), anderzijds moet er ook een administratieve duidelijkheid worden gecreëerd door de goedkeuring van de begrotingen en jaarrekeningen van het verleden. Daarom geeft dit samenwerkingsakkoord die bevoegdheid aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de kathedrale kerkfabriek te Brussel en aan het Vlaamse Gewest voor de kathedrale kerkfabriek te Mechelen.

Dit samenwerkingsakkoord vervangt de bestaande verdeelsleutels van het koninklijk besluit van 17 oktober 1995 en van de samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Antwerpen en Brabant van 24 augustus 1971. Die oude regels worden in dit ontwerp niet expliciet opgeheven, omdat dit moeilijk ligt voor een samenwerkingsakkoord tussen provincies, waarbij de contracterende gewesten geen betrokken partij zijn. De nieuwe regeling van dit samenwerkingsakkoord vervangt, als hogere rechtsnorm, echter automatisch de bestaande regelingen.

De nieuwe regeling zou moeten ingaan op 1 januari 2017.

3. Advies Raad van State

Op 18 mei 2017 heeft de Raad van State zijn advies uitgebracht bij dit samenwerkingsakkoord en het voorontwerp van instemmingsdecreet (advies nr. 61.302/VR).

In randnummer 3 van zijn advies geeft de Raad van State aan dat ook de Duitstalige Gemeenschap betrokken zou moeten worden bij het sluiten van dit samenwerkingsakkoord. Het samenwerkingsakkoord is in die zin aangepast, waarbij ook de term "interfederale erkende plaatselijke geloofsgemeenschap" wordt geïntroduceerd, nu het samenwerkingsakkoord niet langer enkel tussen de gewesten gesloten wordt en de term "gewestgrensoverschrijdend" daardoor niet langer accuraat is.

Verder is de tekst ook aangepast om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad van State bij artikel 6 over de terugwerkende kracht (randnummer 6 van het advies). De inwerkingtreding wordt nu als volgt geregeld: "Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2017 met uitzondering van artikel 3, §1, paragrafen 2 en 3 dat op 1 januari 2018 van kracht gaat."

In randnummer 10 van zijn advies beveelt de Raad van State aan om in artikel 3 en 4 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord de verwijzing naar de oudere wetsbepalingen weg te laten. Bij artikel 3 is die opmerking terecht en is het ontwerp ook in die zin aangepast. In artikel 4 is het evenwel aangewezen om die verwijzingen te

behouden. Dat artikel heeft immers betrekking op de goedkeuring van de begrotingen en jaarrekeningen uit de periode tussen 1 januari 2002 en de datum van inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord. Op die begrotingen en jaarrekeningen was, op basis van de Bijzonder Wet tot Hervorming der Instellingen, de oude regelgeving van toepassing (waardoor de federale minister van Justitie nog zou moeten instaan voor de goedkeuring ervan). In het samenwerkingsakkoord wordt nu overeengekomen dat voor die begrotingen en rekeningen niet die oude regelgeving zal worden toegepast, maar wordt aangegeven welke gewestelijke overheid instaat voor de goedkeuring ervan. Daardoor is dit artikel wel degelijk een afwijking op die oude regelgeving. Het lijkt dan ook noodzakelijk om die afwijking toch te behouden in de tekst, om elke betwisting uit te sluiten. In artikel 3 is die verwijzing wel weggelaten, omdat daar inderdaad, zoals de Raad van State opmerkt, de toestand ná de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord wordt vastgelegd, terwijl artikel 4 betrekking heeft op de situatie ervóór.

In randnummer 5 van zijn advies maakt de Raad van State bezwaar tegen de bepaling in artikel 5 van het voorontwerp van samenwerkingsakkoord, dat de erkenning van nieuwe interfederale plaatselijk geloofsgemeenschappen voor de toekomst uitsluit.

Wat betreft die onmogelijkheid om in de toekomst nog interfederale plaatselijke geloofsgemeenschappen te erkennen, moet eerst en vooral in herinnering gebracht worden dat het Waalse recht de erkenning uitsluit van geloofsgemeenschappen die het grondgebied van een provincie overschrijden. Daardoor wordt a fortiori ook de erkenning van geloofsgemeenschappen uitgesloten die het grondgebied van het Waals gewest overschrijden (wat betreft de Franstalige gemeenten).

De Raad van State werpt op dat de partijen van het samenwerkingsakkoord een verschil in behandeling creëren tussen enerzijds de interfederale geloofsgemeenschappen die konden worden erkend voor de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord en anderzijds de interfederale geloofsgemeenschappen die niet meer kunnen worden erkend na de inwerkingtreding ervan. De Raad van State brengt in herinnering dat een verschil in behandeling op een objectief criterium moet berusten en redelijk verantwoord moet zijn, en dat het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen (in casu de interne organisatievrijheid van de erediensten).

De toelichting bij dit artikel van het samenwerkingsakkoord spreekt over de administratieve en budgettaire vereenvoudiging en de Raad van State is van oordeel dat een dergelijke uitleg het verschil in behandeling niet kan verantwoorden.

Het Grondwettelijk Hof heeft zich al uitgesproken over inmenging van de burgerlijke overheden in de organisatievrijheid van de besturen van de eredienst, bij het bepalen van de regels van het toezicht. Het was van oordeel dat er geen sprake was van een ongeoorloofde inmenging in de organisatievrijheid van de erkende erediensten omdat het een uitvloeisel was van de overheidsfinanciering. Hier geldt hetzelfde: de inmenging van de decreetgever, belast met de erkenningen, in de interne organisatievrijheid van de eredienst vloeit voort uit de overheidsfinanciering en is beperkt en verantwoord door de institutionele bevoegdheidsverdeling wat betreft de erkenningen van de geloofsgemeenschappen.

Het verschil in behandeling dat de Raad van State opwerpt, heeft slechts een zeer beperkte impact aangezien het recht op overheidsfinanciering behouden blijft (wat verandert zijn de openbare besturen die instaan voor de financiering, het principe van de financiering op basis van de behoeften blijft overeind). Wat zou de Raad van State opmerken als de Vlaamse decreetgever zou besluiten om de overheid die instaat voor de financiering van de protestantse eredienst te wijzigen? Stel dat voortaan de provincies en niet langer de gemeenten daarvoor zouden moeten instaan. Zou de Raad van State daar

dan ook een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel in zien tussen de geloofsgemeenschappen die daarvóór erkend werden en diegene die daarna erkend werden?

Bovendien beperkt de inmenging zich tot het bepalen van het werkingsgebied. De overheid die instaat voor de erkenning komt op geen enkel ogenblik tussen in het bepalen van de gelovigen die deel uitmaken van de erkende geloofsgemeenschap.

Tot slot gaf dat advies aanleiding tot een aantal tekstuele aanpassingen, die geen verdere toelichting behoeven.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

1. Het instemmingsdecreet

Artikel 1.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

Artikel 2.

Dit artikel behoeft geen toelichting.

2. Het samenwerkingsakkoord

Art. 1. Dit artikel legt het basisprincipe vast dat de werking van en het toezicht op de interfederale eredienstinstellingen onderworpen zijn aan de regels die van toepassing zijn in het gewest waar het hoofdgebouw van de eredienst gevestigd is.

Art. 2. Dit artikel bepaalt de verplichtingen van de gemeenten en provincies (of van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, krachtens artikel 83 *quinquies* van de bijzondere wet van 12 januari 1989) ten aanzien van de interfederale eredienstinstellingen.

Art. 3. Luidens de eerste paragraaf van dit artikel stemmen de verdeelsleutels voor de verplichtingen van de verschillende gemeente- of provinciebesturen ten aanzien van de interfederale eredienstinstellingen overeen met de verdeelsleutels die vastgelegd zijn bij de erkenning van de desbetreffende geloofsgemeenschap. Het tweede lid van dezelfde paragraaf voorziet in een adviesprocedure. De gemeente of de provincie waar het hoofdgebouw van de eredienst gevestigd is, moet de andere betrokken gemeente- of provinciebesturen vragen een advies uit te brengen over de financiële planningsdocumenten. Het kan gaan om het meerjarenplan, de begroting en de wijzigingen daarvan (voor het Vlaams Gewest) of enkel om de begroting en de wijzigingen daarvan (voor de andere twee gewesten). Die adviesplicht moet helpen vermijden dat de andere betrokken besturen plots verplichtingen opgelegd krijgen, zonder dat zij op enigerlei wijze betrokken waren bij het voorafgaande besluitvormingsproces. Er is eveneens voorzien in een sanctie: wanneer een bestuur nalaat de nodige adviezen in te winnen, moet zij alle verplichtingen ten aanzien van de beoogde eredienstinstelling op zich nemen. De lasten van de andere betrokken overheden zijn in dat geval voor rekening van de overheid die in gebreke is gebleven. Wat de jaarrekeningen betreft, is enkel voorzien in de verplichting om de andere besturen te informeren. Voor dat onderdeel is geen sanctie vastgelegd, aangezien de jaarrekening een weerspiegeling is van de feitelijke toestand en geen planningsdocument dat rechten en plichten teweegbrengt.

De tweede paragraaf van dit artikel bevat een afwijkende regeling voor de kathedrale kerkfabrieken en de aartsbisschoppelijke residenties van het aartsbisdom Mechelen-Brussel. Zij zorgt voor een vereenvoudiging van de bestaande situatie. Er wordt niet geraakt aan de grenzen van het aartsbisdom. Een beslissing daarover kan immers enkel genomen worden door de kerkelijke autoriteiten, aangezien de burgerlijke overheden zich niet mogen mengen in de interne organisatie van een eredienst. Het enige dat wordt aangepast, is de regeling in verband met de administratieve en financiële verplichtingen ten aanzien van de kathedrale kerkfabrieken van het aartsbisdom en de residenties van de aartsbisschop. In plaats van de verplichtingen te verdelen in verhouding tot het aandeel van iedere betrokken speler, wordt telkens slechts één Gewest of provincie verantwoordelijk gesteld. Zodra het samenwerkingsakkoord in werking treedt, vallen alle verplichtingen voor de kathedrale kerkfabriek Mechelen (Sint-Rombout) ten laste van de

provincie Antwerpen en alle verplichtingen voor de kathedrale kerkfabriek Brussel (Sint-Michiël-en-Sint-Goedele) ten laste van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Voor de twee aartsbisschoppelijke residenties is dezelfde regel van toepassing: alle verplichtingen vallen respectievelijk ten laste van de provincie Antwerpen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat betekent dus dat afgestapt wordt van de complexe verdeelsleutels en de daaraan verbonden procedures.

Art. 4. Het samenwerkingsakkoord moet tevens een oplossing bieden voor de huidige feitelijke situatie, waarin de begrotingen, de budgettaire wijzigingen en de jaarrekeningen van de kathedrale kerkfabriek Mechelen niet meer goedgekeurd worden. Krachtens artikel 94, §2 van de BWHI, is het de taak van de federale overheid (in de persoon van de Minister van Justitie) om die stukken goed te keuren, maar in de praktijk gebeurt dat niet. Om uit die impasse te geraken, is bepaald dat de begrotingen, de budgettaire wijzigingen en de jaarrekeningen uit de periode tussen 1 januari 2002 en de datum van de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord goedgekeurd moeten worden door de Vlaamse Regering (voor de kathedrale kerkfabriek Sint-Rombout van Mechelen) en door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (voor die van Brussel). Deze regeling moet ervoor zorgen dat de goede uitvoering van het samenwerkingsakkoord op generlei wijze in het gedrang komt.

Art. 5. Dit artikel bepaalt dat na de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord geen nieuwe interfederale eredienstgemeenschap meer erkend kan worden. Het staat elke eredienst uiteraard vrij om zijn eigen organisatie te bepalen en zijn eigen geloofsgemeenschappen te organiseren. De beperking tot het grondgebied van één gewest is enkel van toepassing voor de geloofsgemeenschappen die vragen om erkend te worden, aangezien de erkenning van een plaatselijke eredienstgemeenschap verplichte uitgaven met zich meebrengt die ten laste zijn van de openbare besturen. Het betreft hier dus een administratieve en budgettaire vereenvoudiging: zodra het samenwerkingsakkoord in werking treedt, zal slechts één deelstaat betrokken worden bij de financiering van de nieuw erkende plaatselijke eredienstgemeenschappen.

Art. 6. Dit artikel bepaalt dat het samenwerkingsakkoord met terugwerkende kracht in werking treedt op 1 januari 2017, met uitzondering van artikel 3, §1, paragrafen 2 en 3 dat op 1 januari 2018 van kracht gaat. Deze terugwerkende kracht is verantwoord door een akkoord hierover tussen de 3 gewesten die partij zijn bij het samenwerkingsakkoord en de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant en Waals-Brabant. Een dergelijk akkoord was nodig zodat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de voornoemde provincies hun respectievelijke begrotingen konden samenstellen.

Brussel, (datum)

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS