



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 72.210/2
du 21 septembre 2022

advies 72.210/2
van 21 september 2022

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
au retrait de la reconnaissance
de l'Exécutif des Musulmans
de Belgique et à l'abrogation
de l'arrêté royal du
15 février 2016 portant
reconnaissance de l'Exécutif
des Musulmans de Belgique'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot intrekking van de
erkenning van het Executief
van de Moslims van België en
tot opheffing van het
koninklijk besluit van
15 februari 2016 houdende
erkenning van het Executief
van de Moslims van België'

Le 16 septembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice et de la Mer du Nord à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et à l'abrogation de l'arrêté royal du 15 février 2016 portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 21 septembre 2022. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 septembre 2022.

*

Op 16 september 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Justitie en Noordzee verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot intrekking van de erkenning van het Executief van de Moslims van België en tot opheffing van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 21 september 2022. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Christian BEHRENDT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 september 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« La demande d'urgence est motivée de la façon suivante :

Le mandat des membres des différents organes de l'Organe représentatif du culte islamique en Belgique, auquel l'EMB appartient, est expiré depuis déjà le 1^{er} avril 2020. Il existe en outre de sérieux manquements et de graves dysfonctionnements dans le fonctionnement de l'actuel Exécutif des Musulmans de Belgique. De ce fait les missions fonctionnelles de l'Exécutif, notamment la problématique générale relative au culte islamique, les présentations pour reconnaissance des communautés locales et la tutelle du fonctionnement de ces dernières, la nomination de ministres du culte islamique, la désignation de professeurs de religion et de conseillers islamiques au sein des établissements pénitentiaires, ne sont pas et certainement pas convenablement exercées par un organe représentatif du culte islamique. Vu l'objet de ces missions de l'organe représentatif et les compétences distinctes de l'autorité fédérale, des régions et des communautés, il est néanmoins dans l'intérêt tant de l'autorité fédérale, des régions et des communautés que du culte concerné même que ces missions fonctionnelles soient exercées et ce d'une manière convenable. Un renouvellement de cet organe représentatif par le Musulmans de Belgique semble certes avoir essayé de renouveler sa composition, mais il faut néanmoins constater que l'Exécutif n'a toujours pas organisé d'élections de manière démocratique. Un retrait de la reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique est devenu inévitable afin de créer le plus rapidement possible les circonstances dans lesquelles un renouvellement de cet organe pourra avoir lieu par le biais d'élections générales et démocratiques ».

COMPÉTENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

1. Le projet entend abroger l'arrêté royal du 15 février 2016 'portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique' avec pour effet le « retrait » de la reconnaissance ainsi octroyée à l'Exécutif des Musulmans de Belgique.

L'arrêté dont l'abrogation est envisagée par l'article 1^{er} du projet a pour objet la reconnaissance, le fonctionnement, les missions et le subventionnement – à travers l'octroi d'un subside annuel à une association sans but lucratif déterminée, à savoir « l'ASBL Collège de l'Exécutif des musulmans de Belgique »¹ – d'une seule et unique organisation, expressément et nommément identifiée.

¹ Article 7 de l'arrêté royal du 15 février 2016 'portant reconnaissance de l'Exécutif des Musulmans de Belgique' et article 2 du projet.

Pour le surplus, en son article 2, le projet entend organiser un régime transitoire en termes de missions et de subventionnement ² aux fins d'assurer la continuité des missions confiées à l'Exécutif de musulmans de Belgique par l'article 3 de l'arrêté royal du 15 février 2016, missions qui seront assurées par le Bureau de l'Exécutif des Musulmans de Belgique et par les Secrétaires généraux de l'Exécutif des Musulmans de Belgique ³ et ce, jusqu'au 14 septembre 2023 ⁴.

2. De telles dispositions ne mettent pas en place un régime juridique général, abstrait et impersonnel, applicable à un nombre indéterminé de cas dès lors qu'elles n'ont, en substance, qu'une seule organisation comme destinataire. La seule circonstance que les missions exercées par cette organisation ont une incidence sur la situation de tiers n'affecte pas ce constat.

Le projet est donc dépourvu de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État' ⁵ et ne doit donc pas être soumis à l'avis de la section de législation.

La demande d'avis est par conséquent irrecevable.

*

² Article 2, § 3, du projet.

³ Article 2, §§ 1^{er} et 2, du projet.

⁴ Article 3 du projet.

⁵ Voir en ce sens, à titre d'exemples, l'avis 42.540/AG donné le 8 octobre 2007 par l'assemblée générale de la section de législation sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 30 janvier 2008 'modifiant l'arrêté ministériel du 9 janvier 2004 portant délégation de compétences' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42540.pdf>), l'avis 45.320/4 donné le 3 novembre 2008 sur projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la désignation du gestionnaire du tunnel dans les tunnels du réseau routier transeuropéen' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45320.pdf>), l'avis 45.621/4 donné le 7 janvier 2009 et l'avis 47.980/4 donné le 7 avril 2010 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 décembre 2010 'modifiant l'arrêté royal du 7 mars 1995 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie GSM, l'arrêté royal du 24 octobre 1997 relatif à l'établissement et à l'exploitation de réseaux de mobilophonie DCS-1800 et l'arrêté royal du 18 janvier 2001 fixant le cahier des charges et la procédure relative à l'octroi d'autorisations pour les systèmes de télécommunications mobiles de troisième génération' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/45621.pdf> et <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47980.pdf>), ainsi que l'avis 51.986/2 donné le 24 septembre 2012 sur un projet d'arrêté royal 'fixant les conditions dans lesquelles le Comité de l'assurance peut conclure des conventions, en application de l'article 56, § 2, 1^o et 3^o de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'une intervention de l'assurance maladie-invalidité obligatoire dans les prestations dispensées par le centre national de coordination de l'hémophilie et les centres de traitement de l'hémophilie' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/51986.pdf>).

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt:

“La demande d’urgence est motivée de la façon suivante :

Le mandat des membres des différents organes de l’Organe représentatif du culte islamique en Belgique, auquel l’EMB appartient, est expiré depuis déjà le 1^{er} avril 2020. Il existe en outre de sérieux manquements et de graves dysfonctionnements dans le fonctionnement de l’actuel Exécutif des Musulmans de Belgique. De ce fait les missions fonctionnelles de l’Exécutif, notamment la problématique générale relative au culte islamique, les présentations pour reconnaissance des communautés locales et la tutelle du fonctionnement de ces dernières, la nomination de ministres du culte islamique, la désignation de professeurs de religion et de conseillers islamiques au sein des établissements pénitentiaires, ne sont pas et certainement pas convenablement exercées par un organe représentatif du culte islamique. Vu l’objet de ces missions de l’organe représentatif et les compétences distinctes de l’autorité fédérale, des régions et des communautés, il est néanmoins dans l’intérêt tant de l’autorité fédérale, des régions et des communautés que du culte concerné même que ces missions fonctionnelles soient exercées et ce d’une manière convenable. Un renouvellement de cet organe représentatif par le Musulmans de Belgique semble certes avoir essayé de renouveler sa composition, mais il faut néanmoins constater que l’Exécutif n’a toujours pas organisé d’élections de manière démocratique. Un retrait de la reconnaissance de l’Exécutif des Musulmans de Belgique est devenu inévitable afin de créer le plus rapidement possible les circonstances dans lesquelles un renouvellement de cet organe pourra avoir lieu par le biais d’élections générales et démocratiques.”

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

1. Het ontwerp strekt tot opheffing van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 ‘houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België’, met als gevolg de “intrekking” van de erkenning die bij dat besluit aan het Executief van de Moslims van België is verleend.

Het besluit dat bij artikel 1 van het ontwerp zou worden opgeheven, heeft betrekking op de erkenning, de werking, de opdrachten en de subsidiëring – via de toekenning van een jaarlijkse subsidie aan een welbepaalde vereniging zonder winstoogmerk, namelijk de “VZW College van het Executief van de Moslims van België”¹ – van een enkele organisatie, die uitdrukkelijk en bij naam wordt aangeduid.

¹ Artikel 7 van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 ‘houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België’ en artikel 2 van het ontwerp.

Bovendien voorziet artikel 2 van het ontwerp in een overgangsregeling voor de opdrachten en de subsidiëring.² Bedoeling is de continuïteit te verzekeren van de opdrachten die artikel 3 van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 aan het Executief van de Moslims van België verleent en die, nog tot 14 september 2023,³ door het Bureau van het Executief van de Moslims van België en door de secretarissen-generaal van het Executief van de Moslims van België zullen worden waargenomen.⁴

2. Dergelijke bepalingen brengen geen rechtsregeling met een algemeen, abstract en niet-persoonsgericht karakter tot stand, toepasbaar op een onbepaald aantal gevallen. In wezen zijn ze immers op slechts een enkele organisatie gericht. Louter het feit dat de opdrachten die door die organisatie worden uitgevoerd, gevolgen meebrengen voor de situatie van derde personen, doet niets af aan die vaststelling.

Bijgevolg is het ontwerp niet van reglementaire aard in de zin van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'⁵ en hoort het dus niet om advies aan de afdeling Wetgeving te worden voorgelegd.

² Artikel 2, § 3, van het ontwerp.

³ Artikel 3 van het ontwerp.

⁴ Artikel 2, §§ 1 en 2, van het ontwerp.

⁵ Zie in die zin bijvoorbeeld advies 42.540/AV van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van 8 oktober 2007 over het ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 30 januari 2008 'tot wijziging van het ministerieel besluit van 9 januari 2004 houdende delegatie van bevoegdheden' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/42540.pdf>), advies 45.320/4 van 3 november 2008 over het ontwerp van besluit van de Waalse Regering 'relatif à la désignation du gestionnaire du tunnel dans les tunnels du réseau routier transeuropéen' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45320.pdf>), advies 45.621/4 van 7 januari 2009 en advies 47.980/4 van 7 april 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 december 2010 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 maart 1995 betreffende het opzetten en exploiteren van GSM-mobilofonnetten, van het koninklijk besluit van 24 oktober 1997 betreffende het opzetten en de exploitatie van DCS1800-mobilofonnetten en van het koninklijk besluit van 18 januari 2001 tot vaststelling van het bestek en van de procedure tot toekenning van vergunningen voor de mobiele telecommunicatiesystemen van de derde generatie' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/45621.pdf> en <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/47980.pdf>), en advies 51.986/2 van 24 september 2012 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot vaststelling van de voorwaarden waaronder het Verzekeringscomité overeenkomsten kan sluiten, in toepassing van artikel 56, § 2, 1° en 3° van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, met het oog op een tegemoetkoming van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering in de prestaties die worden verleend door het Nationaal Coördinatiecentrum voor Hemofilie en door de Centra voor de Behandeling van Hemofilie' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/51986.pdf>).

De adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT