RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

ALGEMENE VERGADERING

A R R E S T

nr. 249.315 van 22 december 2020
in de zaak A. 232.479/AV-150

In zake: 1. Marc LEROY
2. Hubert JEANJEAN
3. Alain VANHERLE
4. Wouter SUENENS
5. Dorian MOLETE
6. George VALCU
7. Patriciu Dorin VLAICU
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Fernand Keuleneer en Hendrik Lemmens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens
en Junior Geysens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 16 december 2020, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van artikel 15, § 3, van het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, zoals gewijzigd door artikel 1 van het ministerieel besluit van de minister van Binnenlandse Zaken van 11 december

2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende bepalingen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (BS 11 december 2020).

Tevens wordt bij wijze van voorlopige maatregel gevraagd om “de Belgische Staat te verplichten tegen uiterlijk vrijdag 25 december a.s. de nodige maatregelen en beslissingen te nemen, die een proportionele beperking van de vrijheid van eredienst uitmaken, en in het bijzonder rekening houden met de oppervlakte van de gebouwen bestemd voor de collectieve uitoefening van de eredienst wat betreft het maximaal aantal personen dat kan toegelaten worden in deze gebouwen”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Op 16 december 2020 is de zaak voorgelegd aan de eerste voorzitter van de Raad van State.

Bij beschikking van 16 december 2020 heeft de eerste voorzitter de zaak verwezen naar de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting van de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak, die heeft plaatsgevonden op 18 december 2020.

De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Fernand Keuleneer, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De eerste drie verzoekers zijn bedienaars van de katholieke eredienst. Vierde verzoeker is een rooms-katholieke gelovige. De vijfde, zesde en zevende verzoeker zijn priester van de Roemeens-orthodoxe kerk.

4.1. De COVID-19-pandemie heeft ertoe geleid dat de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken op 28 oktober 2020 het besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) neemt.

4.2. Tot vóór het ministerieel besluit van 11 december 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende bepalingen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ bepaalden de artikelen 15, §§ 3 en 4, en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020, wat volgt:

Artikel 17:

“De collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening

van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging zijn verboden, met uitzondering van:
- de erediensten en de niet-confessionele morele dienstverlening bedoeld in artikel 15, § 3 en 4;
- de erediensten en de niet-confessionele morele dienstverlening die zijn opgenomen met de bedoeling ze via alle beschikbare kanalen te verspreiden en die alleen met maximaal 10 personen plaatsvinden, met inbegrip van de personen die voor die opname verantwoordelijk zijn, met het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon, en voor zover de plaats van eredienst of niet-confessionele morele dienstverlening tijdens de opname voor het publiek gesloten blijft."

Artikel 15, §§ 3 en 4:

"§ 3. Enkel de echtgenoten, hun kinderen tot en met 12 jaar, hun getuigen en de ambtenaar van de burgerlijke stand of de bedienaar van de eredienst mogen huwelijken bijwonen.
Tijdens de activiteiten bedoeld in het eerste lid dienen de volgende minimale regels te worden nageleefd:
[…]
§ 4. Een maximum van 15 personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, mag begrafenissen en crematies bijwonen, zonder de mogelijkheid van blootstelling van het lichaam.
Tijdens de activiteiten bedoeld in het eerste lid dienen de minimale regels bedoeld in het tweede lid van de derde paragraaf te worden nageleefd."

4.3. Met arrest nr. 249.177 van 8 december 2020 beveelt de Raad van State, bij wijze van voorlopige maatregel, dat de Belgische Staat ten laatste op 13 december 2020 de artikelen 15, §§ 3 en 4, en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020, vervangt door maatregelen die de collectieve uitoefening van de eredienst niet onevenredig beperken.

4.4. Onder verwijzing naar voormeld arrest beslist de minister van Binnenlandse Zaken bij besluit van 11 december 2020 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken' (hierna: het ministerieel besluit van 11 december 2020) om artikel 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 op te heffen (artikel 3). Ook artikel 15, § 4, wordt

opgeheven (artikel 2). Artikel 15, § 3, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 wordt vervangen (artikel 1) door:

> "§ 3. Een maximum van 15 personen, kinderen tot en met 12 jaar, de ambtenaar van de burgerlijke stand en de bedienaar van de eredienst niet meegeteld, mag aanwezig zijn bij de volgende activiteiten in de gebouwen die hiervoor bestemd zijn:
> 1° de burgerlijke huwelijken;
> 2° de begrafenissen en crematies, zonder de mogelijkheid tot blootstelling van het lichaam;
> 3° de collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging.
> Tijdens de activiteiten bedoeld in het eerste lid dienen de volgende minimale regels te worden nageleefd:
> […]."

IV. Ontvankelijkheid

5. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de ingestelde vorderingen.

Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing of tot het opleggen van een andere voorlopige maatregel vervuld zijn. Dit is, zoals hierna zal blijken, niet het geval.

V. Grondvoorwaarden voor een schorsing of het bevelen van een andere voorlopige maatregel

6. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts bij uiterst dringende noodzakelijkheid tot schorsing van de tenuitvoerlegging, of tot het bevelen van een andere voorlopige maatregel, worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie*

kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van een gewone vordering tot schorsing of tot het opleggen van een andere voorlopige maatregel.

VI. Voorwaarde van een ernstig middel

Uiteenzetting van verzoekers

7. Verzoekers leiden een *eerste middel* af uit de schending van "het recht op vrijheid van eredienst, zoals gewaarborgd door art. 19 van de Grondwet […], art. 9 Europees Verdrag voor de Rechten van de mens (EVRM), en de artikelen 18 en 27 van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (het BUPO-verdrag), in samenhang met de materiële motiveringsplicht van administratieve beslissingen".

Zij lichten in essentie toe dat het ministerieel besluit van 11 december 2020, wat de mogelijkheid betreft om de eredienst collectief uit te oefenen, weliswaar voorziet in een versoepeling, maar dat artikel 15, § 3, nog altijd een te verregaande, niet-proportionele beperking van de vrijheid van de eredienst inhoudt door meer bepaald de collectieve uitoefening te beperken tot vijftien personen, zonder op enigerlei wijze rekening te houden met de oppervlakte van het gebouw dat wordt aangewend.

Als het daarentegen gaat om ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanbieden, of om winkelcentra, wordt het maximum aantal toegelaten bezoekers bepaald op basis van de totale oppervlakte van de onderneming of het winkelcentrum. Wat bijvoorbeeld de musea, bibliotheken en ook de individuele geloofsbeleving in gebouwen van de eredienst betreft, is er zelfs geen aantal personen bepaald dat maximaal aanwezig mag zijn.

De verwerende partij laat volgens verzoekers na om aan te tonen waarom de toegepaste beperking van de vrijheid van eredienst noodzakelijk is om

het doel, te weten het bestrijden van de pandemie veroorzaakt door het coronavirus, te bereiken, en waarom niet een minder ingrijpende beperking van de vrijheid van eredienst mogelijk is, gelet bovendien op de mogelijkheid voor de lokale overheden om desnoods aanvullende preventieve maatregelen te nemen.

8. In een *tweede middel* voeren verzoekers de schending aan van het gelijkheidsbeginsel, zoals gewaarborgd door artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Verzoekers argumenteren dat zij geen objectieve en redelijke verantwoording zien voor de strengere beperkingen waaraan de collectieve uitoefening van de erediensten wordt onderworpen, in vergelijking met andere activiteiten. Daarbij verwijzen zij naar de handelszaken, musea, bibliotheken, enzovoort, maar ook naar de mogelijkheid om met een maximum van honderd deelnemers in open lucht een statische betoging bij te wonen, zonder bijkomende bepalingen van wat daarbij kan en niet kan.

De vereiste objectieve en redelijke verantwoording voor de ongelijke behandeling kan volgens verzoekers alleen hierin bestaan dat de collectieve uitoefening van erediensten een groter risico zou vormen voor de verspreiding van het coronavirus dan andere activiteiten, waarvoor de beperking tot vijftien personen niet geldt.

Beoordeling

9. Artikel 19 van de Grondwet luidt:

> “De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

Artikel 9 van het EVRM luidt:

"1. Eenieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden en voorschriften.
2. De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

Artikel 18 van het BUPO-verdrag luidt:

"1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.
2. Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden.
3. De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.
4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden, de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen of pupillen overeenkomstig hun eigen overtuiging te verzekeren."

10. De vrijheid van eredienst is, in de woorden van het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 62/2016 van 28 april 2016, één van "de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent".

Het recht om het geloof op collectieve wijzen te belijden, samen

met geloofsgenoten, behoort tot de kern van de vrijheid van eredienst.

11. In zoverre artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het BUPO-verdrag het recht erkennen om alleen, maar ook met anderen, zijn godsdienst tot uiting te brengen, hebben ze een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet. De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen dan ook, in die mate, een onlosmakelijk geheel.

12. Tot deze waarborgen behoort dat een eventuele beperking van de vrijheid van godsdienst niet alleen moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte – hier de beteugeling van de gezondheidscrisis die door de corona-epidemie veroorzaakt wordt – maar ook dat ze aan het nagestreefde doel evenredig moet zijn en noodzakelijk in een democratische samenleving.

13. De gelijkheidsregel, dan weer, houdt in dat categorieën van personen die zich in dezelfde of vergelijkbare situaties bevinden, niet verschillend worden behandeld zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

14. In de voorliggende zaak meten verzoekers de (on)evenredigheid van de bestreden beperking van hun vrijheid van collectieve geloofsbeleving hoofdzakelijk af aan “de andere maatregelen die genomen worden in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020”. Verzoekers worden naar hun mening zonder afdoende verantwoording strenger behandeld dan degenen tot wie die “andere maatregelen” zich richten.

15. Zoals in de aanhef van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, evenals in die van de ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020 tot wijziging ervan, te kennen wordt gegeven, moeten de opgelegde maatregelen er, kort gezegd, mee voor helpen zorgen dat het Belgische zorgsysteem niet crasht. Uiteengezet wordt onder meer dat het land ten gevolge van de coronapandemie sinds 13 oktober 2020 op nationaal niveau in alarmniveau 4 (zeer hoge alertheid) zit, dat de exponentiële groei van de nieuwe coronabesmettingen meebrengt dat de

bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, kritiek wordt, dat de opvang van patiënten op het grondgebied “meer en meer onder druk komt te staan”, dat de epidemiologische situatie blijft verslechteren en dat het noodzakelijk is dat het zorgsysteem de mogelijkheid behoudt om niet-COVID-19-patiënten te verzorgen en alle patiënten in de best mogelijke omstandigheden te ontvangen. Overwogen wordt daarom dat de epidemiologische situatie een drastische beperking van de sociale contacten en activiteiten vereist. Bepaalde bijeenkomsten in besloten of overdekte plaatsen vormen nog steeds een specifieke bedreiging voor de volksgezondheid.

16. Het is in dit licht dat de verwerende partij zich voor de moeilijke en delicate opdracht geplaatst zag om de vereisten inzake de bescherming van onder meer het grondrecht waarop verzoekers een beroep doen en het grondrecht op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige bijstand, op een evenwichtige wijze met mekaar te verzoenen.

Zij beschikt daartoe in beginsel over een ruime beoordelingsmarge, onder meer om te bepalen of en in hoeverre een beperking van het recht voor eenieder om zijn godsdienst te belijden ‘noodzakelijk’ is (EHRM (G.K.) 1 juli 2014, S.A.S. t. Frankrijk, § 129; HvJ (G.K.) 17 december 2020, C-336/19, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. t. Vlaamse regering, § 67).

17. Concreet heeft de verwerende partij gemeend een evenwicht te kunnen vinden tussen, eensdeels, een adequate aanpak van de gezondheidscrisis die door de corona-epidemie veroorzaakt wordt en, anderdeels, de bescherming van de vrijheid van godsdienst, door in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020 en 11 december 2020, samenscholingen van meer dan vier personen principieel te verbieden en door niettemin toe te laten dat bij de collectieve uitoefening van de eredienst in de gebouwen die daarvoor bestemd zijn vijftien personen aanwezig zijn, buiten kinderen tot en met 12 jaar en de bedienaar van de eredienst.

18. De “andere maatregelen” waarnaar verzoekers in hun eerste middel verwijzen, lijken niet van aard die balans in het gedrang te brengen.

In de ondernemingen en verenigingen bedoeld in artikel 5 van het ministerieel van 28 oktober 2020 – de ondernemingen en verenigingen die goederen of diensten aanbieden aan consumenten – moet er verplicht “individueel gewinkeld” worden, overigens gedurende slechts maximaal dertig minuten. Ook in de winkelcentra moeten de bezoekers zich, gelet op artikel 9, “individueel” verplaatsen. Artikel 8 bepaalt dat onder andere musea, zwembaden, bibliotheken en ook gebouwen van de erediensten geopend mogen blijven, maar wel op voorwaarde dat “samenscholingen worden vermeden”.

Zoals de Raad van State deze “andere maatregelen” vooralsnog begrijpt, hebben ze betrekking op individuele activiteiten van afzonderlijke personen.

19. De collectieve viering van een eredienst lijkt zich met een dergelijke individueel beoefende activiteit niet genoegzaam te laten vergelijken.

20. Noch de vergelijking met deze individueel beoefende activiteiten, noch de andere argumentatie in het eerste middel kan op het eerste gezicht voldoende staven dat de verwerende partij met het bestreden artikel 15, § 3, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 buiten de grenzen zou zijn getreden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 worden nagestreefd, te weten het afremmen van de overdracht van het coronavirus en het afwenden van een crash van het gezondheidssysteem.

Tenminste voorlopig valt de Raad van State niet bij dat de verwerende partij de vrijheid van eredienst, in samenhang met de

materiëlemotiveringsplicht, zou hebben geschonden. Het eerste middel is niet ernstig.

21. Dat geldt eveneens voor het tweede middel in zoverre daarin wordt betoogd dat verzoekers ongelijk zijn behandeld vergeleken met de categorieën van personen waarop de “andere maatregelen” waarvan sprake is *sub* 18 toepasselijk zijn. Er is op het eerste gezicht een toereikende verantwoording voor de verschillende behandeling.

22. Blijft nog de vergelijking die verzoekers in het tweede middel maken met de toelating, in artikel 15, § 9, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, om met een maximum van honderd personen deel te nemen aan statische betogingen op de openbare weg.

Hiervóór is met betrekking tot het eerste middel vastgesteld dat de verwerende partij, in de concrete omstandigheden waarmee zij zich geconfronteerd zag, op het eerste gezicht terecht heeft gemeend een evenwicht te vinden tussen de aanpak van de gezondheidscrisis en de vrijheid van eredienst, door de toelating om de eredienst collectief uit te oefenen in de gebouwen die daarvoor bestemd zijn, met een maximum van vijftien personen.

Evenzo heeft de verwerende partij naar een evenwicht gezocht tussen de vereisten van de bescherming van de gezondheid en die van de bescherming van het recht op betoging. Zij heeft gemeend dat evenwicht te vinden door in artikel 15, § 9, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 in de mogelijkheid van een betoging te voorzien, op voorwaarde dat ze door een maximum van 100 deelnemers wordt bijgewoond, dat ze statisch is, dat op de openbare weg de *social distancing* kan worden geëerbiedigd, en dat de betoging op voorhand werd toegelaten door de gemeentelijke overheid die bij haar beslissing gebruik moet maken van een haar daartoe ter beschikking gestelde welbepaalde matrix.

De voorwaarden waaronder verzoekers op vaste en reguliere basis collectief de eredienst mogen uitoefenen, zijn één zaak; de voorwaarden waaronder, uitzonderlijk, een *ad hoc*-toelating voor een betoging mogelijk is, een geheel andere. De betrokken voorwaarden lijken zich niet met mekaar te laten vergelijken. Alleszins wettigt het verschil tussen de voorwaarden op het eerste gezicht niet de conclusie dat er sprake zou zijn van een ongeoorloofde differentiatie tussen verzoekers en de aanvragers van een betoging.

Ook op dit punt komt het tweede middel niet ernstig voor.

VII. Conclusie

23. Zoals blijkt, is minstens één van de grondvoorwaarden voor het opleggen van een schorsing of een andere voorlopige maatregel niet vervuld. Dit volstaat om de voorliggende vorderingen te verwerpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing en tot het bevelen van een andere voorlopige maatregel.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering, begroot op een rolrecht van 1420 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 22 december 2020, door de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, samengesteld uit:

Roger Stevens,	eerste voorzitter,
Johan Lust,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Colette Debroux,	kamervoorzitter,
Pascale Vandernacht,	kamervoorzitter,
Yves Houyet,	kamervoorzitter,
Luc Detroux,	kamervoorzitter,
David De Roy,	staatsraad,

bijgestaan door

Gregory Delannay,	hoofdgriffier.

De hoofdgriffier **De eerste voorzitter**

Gregory Delannay **Roger Stevens**