RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 254.041 van 17 juni 2022
in de zaak A. 232.384/X-17.848

In zake :

1. CONGREGATION YETEV LEV DSATMAR ANTWERP LIMITED, vennootschap naar Brits recht
2. Joel FOGEL
3. de VZW THORA VEJIRAH
4. Moshe GRUNHUT
5. Baruch DRESDNER
6. Yitti ELYOVICS

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefan Sottiaux, Elke Cloots, Joos Roets en Claire Buggenhoudt
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38 bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat David Braun
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Belgiëlei 187

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt

I. Voorwerp van het beroep

1. Met een op 23 december 2020 ingediend verzoekschrift vorderen de vennootschap Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited (hierna: eerste verzoeker) en Joel Fogel (hierna: tweede verzoeker) de nietigverklaring van "Artikel 15, §§ 1 en 3, artikel 17 en artikel 26 van het ministerieel besluit van

28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ […], zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 1 november 2020 [evenals van] [a]rtikel 8 van het ministerieel besluit van 28 november 2020 ‘houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, [in zoverre deze bepalingen] de collectieve uitoefening van de eredienst (en van de niet-confessionele morele dienstverlening en activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging) verbieden”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 249.177 van 8 december 2020 wordt op verzoek van de vennootschap Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited, Joel Fogel, de vzw Thora Vejirah, Moshe Grunhut, Baruch Dresdner en Yitti Elyovics, bij wijze van voorlopige maatregel, bevolen dat de verwerende partij ten laatste op 13 december 2020 de artikelen 15, §§ 3 en 4, en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, zoals gewijzigd door ministeriële besluiten van 1 november 2020 en 28 november 2020, vervangt door maatregelen die de collectieve uitoefening van de eredienst niet onevenredig beperken.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en eerste en tweede verzoeker hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

Eerste en tweede verzoeker hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 februari 2022.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Elke Cloots, Joos Roets en David Braun, die verschijnen voor eerste en tweede verzoeker, en advocaat Sebastiaan De Meue, 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. Eerste verzoeker is de inrichtende macht en eigenaar van een synagoge te Antwerpen. Tweede verzoeker is een gelovig, praktiserend lid van de Antwerpse Joodse gemeenschap die deze synagoge (hierna: verzoekers' synagoge) bezoekt. Hij is ook bestuurslid van eerste verzoeker.

4.1. De COVID-19-pandemie heeft ertoe geleid dat de minister van 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. Artikelen 15 en 17 ervan laten de collectieve uitoefening van de eredienst onder voorwaarden toe. Artikel 26 voorziet in sancties, onder meer bij inbreuken op artikel 15. De maatregelen zijn van toepassing tot en met 19 november 2020

4.2. Bij besluit van 1 november 2020 vervangt de minister de artikelen 15 en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

Het nieuwe artikel 17 luidt:

> “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.”

Het ministerieel besluit van 1 november 2020 schrijft voor dat de maatregelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 van toepassing zijn tot en met 13 december 2020.

4.3. Het ministerieel besluit van 28 november 2020, ten slotte, voorziet, vanwege “de lichte daling in de cijfers”, in versoepelingen, maar verandert niets aan het verbod op collectieve uitoefening van de eredienst.

Artikel 8 van het – op 1 december 2020 inwerkinggetreden – ministerieel besluit van 28 november 2020 vervangt artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 als volgt:

> “§ 1. Behoudens andersluidende strengere of minder strenge bepaling voorzien door dit besluit, zijn samenscholingen van meer dan vier personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, enkel toegelaten onder de voorwaarden voorzien en voor de activiteiten toegelaten door dit artikel.
> § 2. De leden van eenzelfde huishouden mogen zich samen verplaatsen.
> § 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:
> 1° de uitbater of organisator informeert de bezoekers en personeelsleden tijdig en duidelijk zichtbaar over de geldende preventiemaatregelen en verstrekken de personeelsleden een passende opleiding;
> 2° een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon wordt gegarandeerd;
> 3° het bedekken van de mond en neus met een mondmasker en het dragen

van andere persoonlijke beschermingsmiddelen worden steeds sterk aanbevolen in de inrichting en worden er gebruikt indien de regels van de social distancing niet kunnen worden nageleefd omwille van de aard van de uitgeoefende activiteit, onverminderd artikel 25 ;

4° de activiteit moet zo worden georganiseerd dat samenscholingen worden vermeden;

5° de uitbater of organisator stelt middelen voor de noodzakelijke handhygiëne ter beschikking van het personeel en de bezoekers;

6° de uitbater of organisator neemt de gepaste hygiënemaatregelen om de inrichting en het gebruikte materiaal regelmatig te desinfecteren;

7° de uitbater of organisator zorgt voor een goede verluchting.

§ 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.

§ 5. Een maximum van 50 kinderen tot en met 12 jaar mag de volgende activiteiten bijwonen:

1° de activiteiten in georganiseerd verband, in het bijzonder door een club of vereniging, steeds in aanwezigheid van een meerderjarige trainer, begeleider of toezichter;

2° de kampen, stages en activiteiten met naleving van de regels voorzien in artikel 18.

§ 6. Professionele sportieve wedstrijden en professionele sporttrainingen kunnen enkel plaatsvinden zonder publiek.

§ 7. Niet-professionele sportieve wedstrijden en niet-professionele sporttrainingen kunnen enkel plaatsvinden voor deelnemers tot en met 12 jaar. Deze wedstrijden en trainingen mogen enkel worden bijgewoond door één lid van het huishouden van de deelnemers.

§ 8. Wanneer een wedstrijd wordt georganiseerd op de openbare weg, is de voorafgaande toelating van de bevoegde lokale overheid overeenkomstig artikel 16 vereist.

§ 9. Een maximum van 100 deelnemers mag statische betogingen bijwonen die plaatsvinden op de openbare weg, waar de social distancing kan worden gerespecteerd, en die voorafgaand werden toegelaten door de bevoegde gemeentelijke overheid overeenkomstig artikel 16.”

Bepaald wordt tevens dat de maatregelen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 van toepassing zijn tot 15 januari 2021.

4.4. In de woorden van verzoekers samengevat, verbieden de bestreden bepalingen “de collectieve uitoefening van de eredienst (en van de niet-confessionele morele dienstverlening en activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging) […], met uitzondering van huwelijken, begrafenissen en erediensten die worden opgenomen met het oog op

de verspreiding ervan, mits bij die diensten niet meer dan een welbepaald, uiterst beperkt aantal personen aanwezig is".

5. Op vordering van onder meer eerste en tweede verzoekers, beveelt 's Raads arrest nr. 249.177 van 8 december 2020, 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 de ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020, vervangt door maatregelen die de collectieve uitoefening van de eredienst niet onevenredig beperken.

6. Met verwijzing naar het laatstgenoemde arrest wijzigt de minister van Binnenlandse Zaken het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 bij ministerieel besluit van 11 december 2020, dat daags nadien in werking treedt.

Door de artikelen 2 en 3 van het ministerieel besluit van 11 december 2020 worden de artikelen 15, § 4, en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 opgeheven.

Artikel 1 van het ministerieel besluit van 11 december 2020 vervangt artikel 15, § 3, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 als volgt:

> "§ 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: […]."

7. Artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 is in 2021 herhaaldelijk gewijzigd en uiteindelijk opgeheven door het op 29 oktober 2021 inwerkinggetreden artikel 29 van het koninklijk besluit van 28 oktober 2021

‘houdende de nodige maatregelen van bestuurlijke politie teneinde de gevolgen voor de volksgezondheid van de afgekondigde epidemische noodsituatie betreffende de coronavirus COVID-19 pandemie te voorkomen of te beperken’.

IV. Ontvankelijkheid-precisering van het voorwerp

Standpunten van de partijen

8. In hun verzoekschrift tot vernietiging stellen verzoekers het volgende:

> “[Krachtens het ministerieel besluit van 1 november 2020 mochten] de gebedshuizen openblijven [en mochten er] maximaal 4 personen gelijktijdig aanwezig zijn, ongeacht de grootte van de synagoge […] Verzoekers konden hier, met een bezwaard hart, nog enig begrip voor opbrengen, gelet op de dreigende dramatische toestanden in de ziekenhuizen, en de wil van de Joodse gemeenschap om zich in dergelijke omstandigheden solidair te betonen.
>
> […]
>
> Evenwel bleek de tweede *lockdown* vrij snel effect te hebben en werden er middels het ministerieel besluit van 28 november 2020 […] versoepelingen doorgevoerd en dit vanaf 1 december 2020. Deze versoepelingen hielden onder meer in dat mits het naleven van bepaalde maatregelen ook alle niet-essentiële winkels opnieuw de deuren mochten openen, dat zwembaden en musea terug open mochten, etc.
>
> Evenwel moesten verzoekers tot hun ontzetting vaststellen dat er niets werd gewijzigd aan het verbod tot het houden van collectieve erediensten noch dat het toegelaten aantal personen tijdens een huwelijksceremonie werd vermeerderd, indien bepaalde hygiënische en organisatorische voorwaarden in acht worden genomen.
>
> Het behoeft niet te verwonderen dat verzoekers ontstemd zijn dat er bv. wel mag worden gezwommen in publieke zwembaden en gewinkeld in niet-essentiële winkels, doch dat er geen religieuze erediensten mogen plaatsvinden, terwijl de vrijheid om de godsdienst alleen of met anderen, zowel in privé als in het openbaar, te belijden in erediensten, letterlijk is opgenomen in de belangrijkste mensenrechtenverdragen én in artikel 19 van de Belgische Grondwet, terwijl er uiteraard geen dergelijk (grond)recht tot winkelen of zwemmen bestaat.
>
> Dat er aldus nu geen enkele wettelijke reden meer voorhanden is om erediensten of religieuze huwelijksceremonies met een groter aantal aanwezige personen aanwezig te laten doorgaan. Dat verzoekers dan ook nu genoodzaakt zijn zich tot Uw Raad te wenden.
>
> […]

De eerste verzoeker wordt [verhinderd] om in zijn synagoge het driedaagse collectief gebed te organiseren en/of te faciliteren (middels een bijeenkomst van een groep (minjan) van minimaal 10 volwassen Joodse mannen), alsook om alle overige Joodse rituelen en gebeden te organiseren en/of te faciliteren – die allen eveneens een dergelijke bijeenkomst in groep (minjan) vereisen – waaronder de rituelen naar aanleiding van het belangrijke nakende religieuze feest Chanoeka (10 december 2020 tot 18 december 2020).

[Tweede] verzoeker [wordt verhinderd] om, overeenkomstig de fundamentele geboden van het Joodse geloof, driemaal daags collectief te bidden in de synagoge en om desgevallend deel te nemen aan de rituelen van belangrijke religieuze feesten zoals Chanoeka."

9. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat het beroep onontvankelijk is. Het strekt immers tot de vernietiging van bepalingen die voor de indiening van het beroep uit de rechtsorde verdwenen zijn. Het geviseerde verbod op de uitoefening van de eredienst is slechts van toepassing geweest tot 12 december 2020, door toedoen van het ministerieel besluit van 11 december 2020. Dit laatste ministerieel besluit heeft het vernoemde verbod vervangen door een principiële toelating om de eredienst collectief uit te oefenen in een groep van maximum 15 personen, de bedienaar van de eredienst niet meegerekend. De verwerende partij ziet dan ook niet in over welk actueel belang verzoekers nog zouden kunnen beschikken. Dit geldt des te meer wanneer rekening wordt gehouden met de uiteenzetting van verzoekers in hun verzoekschrift, waarmee zij de contouren van het gerechtelijk debat hebben bepaald.

De verwerende partij vervolgt dat verzoekers zich beroepen op een belang dat onvoldoende persoonlijk en rechtstreeks is in de mate waarin zij stellen op te treden in het belang van "de gelovigen van de Joodse gemeenschap" aan wie "strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sancties" zijn opgelegd. Daargelaten dat zij geen enkel stuk overleggen waaruit het bestaan van deze sancties blijkt, kunnen de niet nader geïdentificeerde gelovigen overigens ook voor de strafrechter de exceptie aanvoeren dat de aangevochten bepalingen strijdig zijn met de hogere rechtsnormen.

10. In hun memorie van wederantwoord wijzen verzoekers er op dat het ministerieel besluit van 11 december 2020 er gekomen is omdat de Raad van State onder meer op hun verzoek bij tussenarrest nr. 249.177 van 8 december 2020

een voorlopige maatregel heeft opgelegd aan de Belgische Staat. Dat de verwerende partij, zoals het in een rechtsstaat betaamt, het bevel van de Raad van State heeft nagevolgd, betekent uiteraard niet dat verzoekers het recht zouden verliezen om nog de nietigverklaring te vorderen van de maatregelen waarvan de Raad van State de vervanging heeft bevolen. Bovendien heeft het ministerieel besluit van 11 december 2020 de bestreden bepalingen slechts vervangen en niet *ab initio* uit het rechtsverkeer verwijderd. Verzoekers hebben de nadelige effecten van de bestreden bepalingen ondervonden. Zo is er op 6 december 2020 een inval van de Antwerpse politie geweest in verzoekers' synagoge. De politiewoordvoerder verklaarde dat alle aanwezigen in de synagoge zullen worden gedagvaard door het parket. Dit alles heeft zeer stigmatiserend gewerkt voor verzoekers en de Joodse gemeenschap in Antwerpen. Het is van essentieel belang dat de bestreden bepalingen *erga omnes* uit het rechtsverkeer verwijderd zouden worden door de Raad van State.

11. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat uit geen enkel stuk blijkt dat verzoekers strafrechtelijk vervolgd worden voor inbreuken op de bestreden bepalingen. Dat verzoekers wel degelijk een effectieve rechtsbescherming hebben gehad blijkt uit 's Raads arrest nr. 249.177 van 8 december 2020, waaraan uitvoering is gegeven door het ministerieel besluit van 11 december 2020. Dit laatste ministerieel besluit heeft kennelijk tot een bevredigend resultaat voor verzoekers geleid, daar ze er geen beroep tegen hebben ingesteld.

Beoordeling

12. Noch uit de vervanging van de bestreden bepalingen door het ministerieel besluit van 11 december 2020, noch uit hun opheffing door het koninklijk besluit van 28 oktober 2021 kan worden afgeleid dat het beroep zonder voorwerp is. Deze vervanging en opheffing gelden immers slechts voor de toekomst, respectievelijk vanaf 12 december 2020 en vanaf 29 oktober 2021. Zij laten het bestaan dat de aangevochten bepalingen voordien hadden, onverlet. Het enkele feit dat de bestreden bepalingen intussen uitgewerkt en opgeheven zijn, heeft niet tot gevolg dat zij aan de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State

onttrokken zouden zijn. Uit niets blijkt dat de wetgever kortlopende maatregelen – zoals de bestreden bepalingen zijn – uit het annulatiecontentieux heeft uitgesloten of heeft willen uitsluiten.

Voorts wordt niet betwist dat de bestreden bepalingen een reglementaire aard hebben en dat ze van 1 december 2020 tot en met 11 december 2020 toepasselijk waren op de activiteiten in verzoekers' synagoge.

De conclusie moet dan ook zijn dat in een geval als dat van verzoekers, het belang met de nodige soepelheid moet worden beoordeeld en dat aan hen niet het vereiste belang kan worden ontzegd bij het vorderen van de nietigverklaring van een maatregel die de collectieve uitoefening van de eredienst gedurende een bepaalde periode inperkt.

13. Uit de stukken van verzoekers blijkt dat zij zich meer bepaald gegriefd voelen door het gegeven dat er tussen 1 december 2020 en 11 december 2020 – met de woorden van het verzoekschrift tot nietigverklaring "geen religieuze erediensten [mochten] plaatsvinden". Het blijkt dat, enerzijds, verzoekers zich – weliswaar "met een bezwaard hart" – neergelegd hebben bij de vóór 1 december 2020 geldende maatregelen en dat, anderzijds, de door het ministerieel besluit van 11 december 2020 ingevoerde maatregelen hen genoegdoening hebben gegeven.

Voorts voeren verzoekers geen specifieke grieven aan tegen artikel 26 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, dat een algemene strafbepaling voor coronamaatregelen bevat, die niet geldt voor inbreuken op artikel 17 van hetzelfde besluit.

Uit een en ander volgt dat als het ontvankelijk bestreden voorwerp van het beroep gepreciseerd moet worden, de artikelen 15 en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, in zoverre deze bepalingen van 1 december 2020 tot en met 11 december 2020 de collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging verbieden.

14. Het beroep is in de aangegeven mate ontvankelijk.

VI. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

15. Verzoekers leiden een eerste middel af "uit een schending van de godsdienstvrijheid, zoals gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 9 van het [Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM)] en met de artikelen 18 en 27 van het [Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO-verdrag)], doordat de bestreden bepalingen een nationaal verbod opleggen op de collectieve uitoefening van de eredienst, met daarop slechts een zeer beperkt aantal uitzonderingen die bovendien slechts op maat van één enkele geloofsgemeenschap (*i.e.* de rooms-katholieke) zijn gesneden". Er geldt bijgevolg een nagenoeg absoluut verbod op het houden van collectieve erediensten voor de joodse gelovigen. Dit maakt een manifest onevenredige beperking van de godsdienstvrijheid uit.

Weliswaar, zo wordt onder meer toegelicht, is het doel van de bestreden bepalingen duidelijk legitiem, maar zijn de maatregelen niet evenredig en bijgevolg niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Op de evenredigheid past, volgens verzoekers, een stringent rechterlijk toezicht, om minstens drie redenen.

In de eerste plaats is de godsdienstvrijheid één van de meest fundamentele van alle mensenrechten die in het EVRM verankerd liggen en behoort ze tot de harde kern van de Belgische Grondwet. In de tweede plaats beperken de bestreden bepalingen de godsdienstvrijheid op een bijzonder verregaande wijze:

> "Het kunnen houden van een eredienst samen met medegelovigen behoort tot de kern van de godsdienstvrijheid. Alle collectieve erediensten zijn echter verboden op het gehele Belgische grondgebied […], zonder dat er een concreet perspectief is op enige versoepeling, laat staan de afschaffing van

> het verbod. Zelfs voor bijzondere religieuze vieringen, zoals Chanoeka (10-18 december 2020) of kerstmis (25 december 2020), wordt geen individuele uitzondering toegestaan. De enige uitzonderingen waarin de bestreden bepalingen voorzien bieden bovendien geen soelaas voor joods gelovigen, nu deze volledig op maat van het christelijk geloof zijn gesneden […]. Voor zover [verzoekers] hebben kunnen nagaan is een dergelijke maatregel nog nooit in de Belgische geschiedenis opgelegd. Ook in oorlogstijd bleven eucharistievieringen en het voltrekken van de sacramenten toegestaan."

In de derde plaats is volgens verzoekers een strikte rechterlijke controle nodig omdat er geen voorafgaande democratische controle is geweest op de bestreden maatregelen.

Concreet zijn verzoekers van mening dat het bestreden eredienstverbod slechts de evenredigheidstoets kan doorstaan indien is aangetoond dat het strikt noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, "in de zin dat er geen alternatieven bestaan die minder beperkend zijn voor de godsdienstvrijheid en die de volksgezondheid eveneens kunnen beschermen". Volgens verzoekers bestaan die alternatieven en werden ze overigens door de synagogen consciëntieus toegepast in de periode tussen de eerste en de tweede *lockdown* (informatie aan de ingangen, mondmaskers, anderhalve meter afstand, plexiglas tussen zitbanken, middelen voor handhygiëne, verluchting, desinfecteren van materiaal en gebedsruimten, geen collectieve gezangen, controle op samenscholing, bekendmaken contactpersoon aan wie besmetting kan worden gemeld met het oog op vergemakkelijking contactopsporing).

De beperkte uitzonderingen voor huwelijks- en begrafenisceremonies en opnames van erediensten kunnen absoluut niet volstaan om het verbod evenredig te maken. Ze kunnen geen soelaas bieden voor joodse gelovigen en het bekijken van een eredienst op een scherm laat niet toe om bijvoorbeeld de communie te ontvangen voor een katholieke gelovige, of om bepaalde religieuze tradities van de orthodoxe joden te laten plaatsvinden.

16. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de bestreden maatregel op een wettelijke grondslag steunt en een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreeft. Deze maatregelen zijn genomen om de

gezondheid van de bevolking in dreigende omstandigheden te beschermen. De verwerende partij treft daartoe een reeks van maatregelen, waaronder het bestreden sluitingsgebod, die alle tot doel hebben de heropflakkering en exponentiële verspreiding van het coronavirus te vertragen en beheersbaar te maken. Het komt aldus aan de verwerende partij toe een evenwicht te vinden tussen de verschillende belangen. In die zin vormen de maatregelen vervat in de ministeriële besluiten tot beperking van de verspreiding van het coronavirus een ondeelbaar geheel. De minister laat zich met het oog op de zorgvuldige besluitvorming omringen door verschillende deskundigen, waaronder de regeringscommissaris Corona, de *Risk Assessment Group*, de Groep van Experts voor Managementstrategie van COVID-19 (GEMS) en de Evaluatiecel van het Coördinatie- en Crisiscentrum van de regering (CELEVAL). In de aanhef van het ministerieel besluit van 28 november 2020 wordt duidelijk uiteengezet dat de toestand bijzonder ernstig is aangezien België sinds 13 oktober 2020 op nationaal niveau in alarmfase 4 zit, en dat de bezettingsgraad van de ziekenhuizen, in het bijzonder van de diensten van de intensieve zorg, kritiek blijft, zodat verregaande en ingrijpende maatregelen noodzakelijk blijven om de situatie onder controle te houden. Het ministerieel besluit van 28 november 2020 vormt het resultaat van de beheersstrategie die door de regeringscommissaris Corona is bepaald. Kernprincipe van deze strategie is dat niet alle maatregelen tegelijkertijd versoepeld kunnen worden.

De verwerende partij vervolgt dat collectieve erediensten in de regel georganiseerd worden in een besloten of overdekte plaats, dat ze grotere groepen mensen kunnen samenbrengen en dat ze kunnen leiden tot handelingen die kansen op virusoverdracht vergroten, zoals gezangen of het luidop bidden. Hierdoor vormt de collectieve uitoefening van erediensten een specifieke bedreiging voor de volksgezondheid. Grote groepen betreden en verlaten de gebouwen der eredienst doorgaans op hetzelfde tijdstip, waardoor de "*social distancing* maatregelen" moeilijk nageleefd kunnen worden. Voorts is een eredienst een sociaal evenement, waarbij vooraf en achteraf mensen op straat bijeenkomen, elkaar begroeten en blijven napraten. Er is gekozen voor een principieel verbod op het organiseren van collectieve erediensten, maar met uitzonderingen voor bepaalde belangrijke gebeurtenissen (huwelijken,

begrafenissen) en met vrijwaring van de mogelijkheid om de vieringen op te nemen voor uitzending en de gebedshuizen individueel te bezoeken.

Wat de evenredigheid van de maatregel betreft, stelt de verwerende partij dat de bestreden bepalingen beogen het meest fundamentele grondrecht voor eenieder te beschermen, meer bepaald het recht op leven. In tegenstelling tot wat verzoekers beweren, leggen de bestreden maatregelen, die in samenhang met de overige bepalingen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 moeten worden gelezen, geen “bijzonder verregaand” verbod op voor wat betreft de activiteiten van erediensten. De maatregel was vooreerst in de tijd beperkt. Voorts worden de religieuze ceremoniële activiteiten rond huwelijken en begrafenissen niet getroffen door het verbod, maar het aantal personen dat eraan kan deelnemen is beperkt. Hieruit volgt dat het geheel van de maatregelen opgenomen in de bestreden bepalingen dan ook niet kunnen worden vereenzelvigd met een absoluut verbod om deel te nemen aan bepaalde religieuze activiteiten. In hun verzoekschrift verwijzen verzoekers naar de maatregelen die door de synagogen zijn toegepast in de periode tussen de eerste en de tweede golf. Deze maatregelen komen in zekere mate overeen met de maatregelen die in het ministerieel besluit 28 oktober 2020 worden vermeld, vooraleer ze zijn gewijzigd door de ministeriële besluiten van 1 en 28 november 2020. Verzoekers tonen echter niet op ernstige wijze aan dat de verwerende partij haar (overigens zeer ruime) discretionaire beoordelings- of beleidsvrijheid op onredelijke wijze heeft gebruikt door strengere maatregelen te nemen dan de maatregelen die zij voorstellen. De bestreden maatregel is genomen omdat uit verschillende adviezen en gegevens bleek dat strenge maatregelen noodzakelijk waren. De maatregelen hebben hun doeltreffendheid bewezen.

Bij de beoordeling van de evenredigheid van de genomen maatregel, dient gewezen op de op de verwerende partij rustende positieve verplichtingen, zoals onder meer voortvloeiend uit de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Ook artikel 23, derde lid, 2°, van de Grondwet verleent aan burgers het recht op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige bijstand. De bestreden maatregel staat ten dienste van de nakoming door de verwerende partij van de op haar rustende positieve verplichtingen en is niet onevenredig. De

bewering van verzoekers dat het gewenste resultaat ook met minder verregaande maatregelen kan worden bereikt, doet aan het voorgaande geen afbreuk. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat verzoekers op geen enkele manier aantonen dat de alternatieven die ze voorstellen zouden volstaan om de verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Het nieuwe en onbekende karakter van het coronavirus maakt dat de precieze gevolgen van bepaalde maatregelen niet met volledige wetenschappelijke zekerheid kunnen worden ingeschat. Gelet hierop, handelt een overheid niet disproportioneel door toepassing te maken van het voorzorgsbeginsel en te kiezen voor doortastende, krachtige maatregelen. Verzoekers voeren aan dat de verplaatsing naar de synagoge geen risico op de verspreiding van het coronavirus inhoudt, aangezien de gelovigen doorgaans op wandelafstand van hun synagoge wonen. Het gezondheidsrisico dat gepaard gaat met het organiseren van collectieve erediensten ligt evenwel niet zo zeer in de verplaatsing naar het gebedshuis, maar eerder in het feit dat een collectieve eredienst een bijeenkomst van een grotere groep mensen in een besloten ruimte impliceert, waarbij luidop gebeden wordt waardoor het virus zich vlot kan verspreiden. Aangezien de collectieve eredienst in een besloten ruimte wordt georganiseerd, draagt het verbod wel degelijk bij aan de doelstelling om de overdracht van het coronavirus tegen te gaan.

17. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij dat zij het gelijkheidsbeginsel dient te eerbiedigen en dat ook bijeenkomsten met een privaat of een cultureel karakter (hierna: privé- en cultuurbijeenkomsten) in verband kunnen worden gebracht met een grondrecht, zoals bijvoorbeeld het recht op een privé- en familieleven. Het kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de verwerende partij de godsdienstvrijheid zou mogen laten primeren op de andere grondrechten. Wanneer de verwerende partij in de betrokken periode religieuze samenkomsten met 15 personen zou hebben toegelaten, zou het gelijkheidsbeginsel er haar toe verplicht hebben alle samenscholingen van groepen van 15 personen – met inbegrip van de privé- en cultuurbijeenkomsten – toe te staan. Dit zou in de betrokken periode een zeer vergaande versoepeling betekend hebben die zeer grote risico’s meebracht.

Beoordeling

18. 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 voor 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 mede de vrijheid een zelf gekozen godsdienst of levensovertuiging 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 levensovertuiging 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 levensovertuiging 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."

19. Verzoekers betogen terecht dat de godsdienstvrijheid die in de voorliggende zaak in het geding is, van oudsher een prominente plaats in de Grondwet inneemt. De erkenning van de vrijheid van eredienst behoorde in 1830 tot de voornaamste eisen van de Belgische opstandelingen en het waarborgen van een onaantastbare vrijheid van eredienst werd bij de bespreking van de Grondwet van 1831 in het Nationaal Congres noodzakelijk geacht voor de levenskansen van de nieuwe staat (E. Huyttens, Discussions du Congrès national de Belgique, Brussel, Société typografphique belge, 1844, deel I, p. 574-584).

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

Verzoekers voeren op goede grond aan dat het recht om het geloof op collectieve wijzen te belijden, samen met geloofsgenoten, tot de kern behoort van de vrijheid van eredienst.

20. 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.

21. 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.

22. Artikel 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 stelt een principieel verbod op het organiseren van collectieve erediensten in (hierna: het principiële eredienstverbod).

23.1. Dat het principiële eredienstverbod een vergaande inperking is, blijkt vooreerst uit het feit dat het verboden wordt om aan een betoging op de openbare weg met maximum 100 deelnemers – die uitdrukkelijk toegelaten wordt door artikel 15, § 9, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 – de invulling van een collectieve uitoefening van de eredienst te geven. Zoals artikel 15 aangeeft, geldt het "[b]ehoudens andersluidende strengere […] bepaling voorzien door dit besluit". Artikel 17 is zo een strengere bepaling. Ze verbiedt de collectieve uitoefening van de eredienst, ook al neemt die de vorm aan van een manifestatie op de openbare weg.

23.2. Het vergaand karakter van het principiële eredienstverbod wordt voorts bevestigd door het feit dat er geen uitzondering is gemaakt voor samenscholingen met maximaal vier personen. Daar waar dergelijke samenscholingen tussen 1 en 11 december 2020 toegelaten waren voor onder meer privé- en cultuurbijeenkomsten, gold voor erediensten het principiële eredienstverbod, zodat het daarvoor zelfs niet toegelaten was om met twee personen samen te scholen.

24. De enige uitzonderingen op het principiële eredienstverbod die in de betrokken periode golden, betreffen een huwelijk (met maximaal vijf personen, kinderen tot 12 jaar niet meegeteld), een begrafenis (met maximaal vijftien personen, kinderen tot 12 jaar niet meegeteld), en de opname van een eredienst om ze te verspreiden via alle beschikbare kanalen (met maximaal tien personen). Waardoor de uiteenlopende verschillen in aantal zijn ingegeven en verantwoord worden, is onduidelijk. Hoe dan ook doen verzoekers aannemen dat de uitzonderingen in hun geval amper, tot niet, kunnen worden toegepast. Uitgelegd wordt onder meer dat voor een joodse huwelijksceremonie minstens tien Joodse mannen (een "minjan") aanwezig moeten zijn.

Voorts bedenkt de Raad van State dat de door het ministerieel besluit van 28 november 2020 toegelaten uitzonderingen voor huwelijken en begrafenissen in de eerste plaats geconcipieerd zijn als profane uitzonderingen op het samenscholingsverbod. De verwerende partij heeft zich ertoe beperkt louter en

alleen een zelfde uitzondering toe te staan voor religieuze huwelijken en begrafenissen, zonder rekening te houden met wat de erediensten zelf als belangrijke plechtigheden beschouwen.

25. De epidemiologische situatie mag dan toentertijd terecht beoordeeld zijn als nog steeds zorgwekkend, die beoordeling heeft er niet aan in de weg gestaan dat in het ministerieel besluit van 28 november 2020 toch is beslist tot bepaalde versoepelingen van de bestaande dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken.

In dat licht, en gelet op de ernstige inperking van de godsdienstvrijheid die het verbod van collectieve uitoefening van de eredienst voor verzoekers meebrengt, komt het niet proportioneel voor dat de verwerende partij niet in meer mogelijkheden heeft voorzien om de collectieve uitoefening van de eredienst ten minste, bij wijze van uitzondering en onder voorwaarden, te laten doorgaan in bepaalde gevallen.

26. Tot slot kan de in de laatste memorie van de verwerende partij gegeven argumentatie (randr. 17) niet overtuigen, al was het maar omdat een van de hiervoor (randnr. 23.2) vastgestelde tekortkomingen van de bestreden bepalingen precies het feit is dat deze bepalingen de samenscholingen voor erediensten aan een strengere beperking onderwerpen dan de samenscholingen voor privé- en cultuurbijeenkomsten.

27. Naar het oordeel van de Raad van State is het bestreden verbod een zodanig vergaande inperking van de godsdienstvrijheid dat het niet kan worden beschouwd als evenredig met het nagestreefde doel.

28. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de artikelen 15 en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, in zoverre deze bepalingen van 1 december 2020 tot en met 11 december 2020 de collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging verbieden.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het gedeeltelijk vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1600 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 840 euro, die gezamenlijk verschuldigd is aan de vennootschap Congregation Yetev Lev Dsatmar Antwerp Limited, Joel Fogel, de vzw Thora Vejirah, Moshe Grunhut, Baruch Dresdner en Yitti Elyovics.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,

bijgestaan door

Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Silvan De Clercq	**Johan Lust**