

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 254.919 van 27 oktober 2022

in de zaak A. 237.519/IX-10.146

In zake: 1. Hüseyin AYDIN
2. Yusuf BILGE
3. Zlatan HALILOVIC
4. Mehmet ÜSTÜN
5. Noureddine SMAILI
6. de VZW COLLÈGE DE L'EXÉCUTIF DES MUSULMANS
DE BELGIQUE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist, Joris Claes en Charlotte Plottier
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Justitie
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Aube Wirtgen en Bart Martel
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 99
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 19 oktober 2022, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 29 september 2022 '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' (BS 5 oktober 2022).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Met toepassing van artikel 90, § 1, vierde lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, is de zaak verwezen naar een kamer met drie leden.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op woensdag 26 oktober 2022, om 10.30 uur.

Staatsraad Bruno Seutin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Plottier, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaten Bart Martel, Kristof Caluwaert en Sietse Wils, die verschijnen 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

3.1. Artikel 19*bis* van de wet van 4 maart 1870 ‘op de temporaliën van de erediensten’ luidt als volgt:

“De besturen die eigen zijn aan de islamitische en orthodoxe erediensten worden op de door artikel 19 bepaalde wijze ingericht op het grondgebied van de provincies en van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad.

De betrekkingen met de burgerlijke overheid worden verzorgd door het representatief orgaan van de islamitische eredienst en door het representatief orgaan van de orthodoxe kerk.

Het toezicht op die besturen wordt uitgeoefend door de Minister van Justitie op de wijze omschreven in de bepalingen van het hoofdstuk II*bis*. Voor hun oprichting alsook voor de civielrechtelijke handelingen die zij verrichten en de aanneming van giften die aan hen gedaan worden, is evenwel de machtiging van de Koning vereist, na advies van de bestendige deputatie van de betrokken provincieraden.

Daartoe worden de aanvragen tot oprichting van een bestuur overgezonden aan de Minister van Justitie door het representatief orgaan van de eredienst. De beslissingen betreffende de civielrechtelijke handelingen en giften worden toegezonden aan de bestendige deputaties van de provincieraad die hun advies uitbrengen binnen een maand na die mededeling. Een afschrift van die beslissingen wordt aan de Minister van Justitie medegedeeld. De adviezen worden geacht gunstig te zijn indien zij niet binnen die termijn zijn uitgebracht.

De civielrechtelijke handelingen en de aanneming van giften waarvan het bedrag 10.000 [euro] niet overschrijdt, zijn echter onderworpen aan het algemeen toezicht. De lijst van die handelingen wordt door de besturen die eigen zijn aan de eredienst na afloop van elk kalenderjaar toegezonden aan de Minister van Justitie.

De Koning kan het bedrag dat in het voorgaande lid wordt vastgesteld, aanpassen aan de monetaire ontwikkeling.

De geldelijke tegemoetkomingen van de gemeenten ten voordele van de bedienaars en de besturen der erediensten bepaald in de vorige artikelen, komen ten laste van de provincies en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest wat de islamitische en orthodoxe erediensten betreft.”

3.2. Ter uitvoering van artikel 19*bis* van de voornoemde wet van 4 maart 1870 is het koninklijk besluit van 15 februari 2016 ‘houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België’ (hierna: koninklijk besluit van 15 februari 2016) genomen.

3.3. Bij koninklijk besluit van 29 september 2022 ‘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’ wordt het koninklijk besluit van 15 februari 2016 opgeheven.

Het koninklijk besluit van 29 september 2022 luidt als volgt:

“Artikel 1. Het koninklijk besluit van 15 februari 2016 houdende erkenning van het Executief van de Moslims van België, laatstelijk gewijzigd bij koninklijk besluit van 18 april 2017, wordt opgeheven.

Art. 2. § 1. De betrekkingen met de burgerlijke overheden worden voorlopig waargenomen door het Bureau van het Executief van de Moslims van België. De secretarissen-generaal van het Executief van de Moslims van België, bedoeld in artikel 29*bis* van de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten, verlenen hun medewerking aan het Bureau van het Executief van de Moslims van België bij de uitvoering van deze taak.

§ 2. Het Bureau van het Executief van de Moslims van België, ondersteund door de secretarissen-generaal van het Executief van de Moslims van België is, tijdens de periode vermeld in artikel 3, tweede lid, belast met het verzekeren van de continuïteit van de openbare dienst, in het bijzonder:

1° het beheer van de dossiers van de bedienaars van de islamitische eredienst;

2° het beheer van de dossiers van de erkende en te erkennen lokale islamitische geloofsgemeenschappen;

3° de aanstelling van leraren islamitische godsdienst in het onderwijs;

4° de aanstelling van islamitische consultants bij Defensie, in de penitentiaire inrichtingen, in de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen;

5° de organisatie van religieuze uitzendingen op radio en televisie;

6° islamitische percelen op openbare begraafplaatsen.

§ 3. In uitvoering van de wet houdende algemene uitgavenbegroting wordt een facultatief krediet, dat de werkingskosten moet dekken en voorzien van het Bureau van het Executief van de Moslims van België ingeschreven, op programma 12, afdeling 59, artikel 33.00.02.

De minister van Justitie legt de modaliteiten voor deze werkingskosten vast per trimester op basis van facturen die door het Executief van de Moslims van België overgemaakt zullen worden aan de FOD Justitie.

De vzw ‘Collège de l’Exécutif des Musulmans de Belgique’ ontvangt dit bedrag en betaalt de schuldeisers binnen de 10 werkdagen na het ontvangen van de gelden. Indien de vzw dat niet doet, betaalt zij de ontvangen gelden onmiddellijk terug aan de FOD Justitie. De vzw ‘Collège de l’Exécutif des Musulmans de Belgique’ maakt de FOD Justitie binnen de 20 werkdagen na het ontvangen van de gelden de betalingsbewijzen over.

Alle stukken dienen te zijn ondertekend door alle daartoe statutair toegelaten personen. Indien de sociale bijdragen en de belastingen niet zouden worden betaald, is dit bedrag onmiddellijk terugvorderbaar.

Art. 3. Dit besluit treedt in werking op de dag van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Artikel 2 houdt op uitwerking te hebben op 14 september 2023.

Art. 4. De minister bevoegd voor Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Op de terechtzitting werpen de verzoekende partijen op dat de nota van de verwerende partij laattijdig is ingediend, namelijk op dinsdag 25 oktober 2022. Volgens de verzoekende partijen is in de beschikking van de kamervoorzitter van 20 oktober 2022 waarbij de voorliggende zaak is vastgesteld op de terechtzitting van 26 oktober 2022, uitdrukkelijk bepaald dat de nota en het administratief dossier moeten worden ingediend op maandag 24 oktober 2022 om 12.00 uur. Zij vragen dan ook dat de nota van de verwerende partij uit het debat zou worden geweerd.

5. Wanneer een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State is ingesteld, is het gebruikelijk dat in de beschikking waarbij de zittingsdag wordt vastgesteld, tevens aan de verwerende partij wordt gevraagd om de nota en het administratief dossier in te dienen ten laatste op een in die beschikking bepaalde dag en uur, dit met het oog op een vlot procesverloop en het waarborgen van de rechten van verdediging. Alzo wordt de verzoekende partij in de mogelijkheid gesteld om vooraf van de nota en het administratief dossier kennis te nemen, zodat zij op de terechtzitting hierop kan repliceren en de terechtzitting niet moet worden geschorst. Ook biedt dit voor het auditoraat de mogelijkheid om van de standpunten van beide partijen reeds kennis te nemen met het oog op zijn ter terechtzitting te verlenen advies.

Hoewel het aanbeveling verdient dat de hiervóór geschetste werkwijze om de hiervóór vermelde reden wordt nageleefd, is aan de niet-naleving ervan geen sanctie gekoppeld. Luidens artikel 16, § 2, zesde lid, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ kan, indien de verwerende partij nog geen administratief dossier heeft ingediend, ze dit dossier waaraan ze een nota kan toevoegen, ter zitting neerleggen.

Uit wat voorafgaat volgt dat de nota niet uit het debat moet worden geweerd.

V. Ontvankelijkheid van de vordering

Exceptie

6. De verwerende partij betwist in haar nota de hoedanigheid van de verzoekende partijen. Zij licht dit toe als volgt (voetnoten weggelaten):

“36 De verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift het volgende: ‘(v)erzoekende partijen dienen het beroep in, in hun hoedanigheid van representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst. Per koninklijk besluit van 15 februari 2016 werd het Executief van de Moslims van België erkend. Verzoekende partijen met nummers 1 tot en met 5 zijn respectievelijke leden die deel uitmaken van deze feitelijke vereniging.’

Deze stelling mist evenwel zowel feitelijke als juridische grondslag. Niet de verzoekende partijen – zoals zij verkeerdelijk beweren –, maar het EMB had tot aan de inwerkingtreding van het bestreden besluit, overeenkomstig de wet van 19 juli 1974 en het KB van 15 februari 2016, de hoedanigheid van representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst, en was als zodanig erkend.

Noch de eerste vijf verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, noch de zesde verzoekende partij die een rechtspersoon is met de rechtsvorm van een vzw, kunnen worden beschouwd als een / het representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst. Geen van hen werd erkend op grond van het KB van 15 februari 2016, overigens noch als representatief orgaan, noch anderszins.

37 De verwerende partij verzoekt Uw Raad dan ook om vast te stellen dat de verzoekende partijen niet de adressaat van het bestreden besluit zijn. Enkel het EMB, als feitelijke vereniging, wordt als representatief orgaan van de temporaliën van de eredienst erkend, niet haar individuele leden, noch de vzw Collège de l’Exécutif des Musulmans de Belgique (zesde verzoekende partij). Bijgevolg geldt de opheffing van de erkenning, die bij het bestreden besluit gebeurt, enkel en alleen ten aanzien van het EMB zelf. De verzoekende partijen kunnen dan ook niet, onder het mom dat zij ‘leden (zijn) die deel uitmaken van deze feitelijke vereniging’, in de plaats van het EMB tegen het bestreden besluit tot opheffing van de erkenning van het EMB, die overigens geenszins rechtstreeks op de verzoekende partijen betrekking heeft, opkomen. Zo heeft Uw Raad in het verleden reeds geoordeeld dat noch een voorzitter, noch een secretaris van een feitelijke

vereniging de vereiste hoedanigheid heeft om een beroep in te stellen tegen een besluit waarvan zijzelf niet de rechtsadressaat zijn.

38 Uit de rechtspraak van Uw Raad volgt eveneens dat een rechtsvordering, waarvan het specifieke opzet is een voordeel dat geweigerd is alsnog te verkrijgen, in principe alleen kan worden ingesteld door diegene die op dat voordeel aanspraak kan maken omdat immers alleen aan hem dat voordeel alsnog verleend kan worden.

Mutatis mutandis betekent dit dat, ingeval van een erkenning vanwege de overheid, enkel degene die een aanspraak op het voordeel van de erkenning kan doen gelden, de schorsing en/of vernietiging van de opheffing van die erkenning kan vorderen.

Er anders over oordelen zou betekenen dat belanghebbende derden kunnen bereiken dat een erkenning moet worden verleend (of minstens de opheffing van een erkenning moet worden geschorst of vernietigd), eventueel zelfs tegen de verondersteld gewijzigde wil in van de oorspronkelijke begunstigde van de erkenning die, doordat hij tegen de weigering ervan niet in rechte is opgekomen, geacht kan worden niet langer het voordeel van die erkenning na te streven.

39 De verzoekende partijen beschikken aldus niet over de vereiste hoedanigheid om in eigen naam een vordering in te stellen die erop gericht is een aanspraak die niet hen niet persoonlijk toebehoort alsnog gerealiseerd te zien worden.

40 De verwerende partij merkt daarnaast op dat de verzoekende partijen geen enkel stuk bijbrengen waaruit blijkt dat zij door het EMB zouden zijn aangeduid om namens het EMB en ter behartiging van de belangen van het EMB in rechte op te treden.

De afwezigheid van enige toelichting, opheldering of verantwoording in dit verband, in het verzoekschrift, is zeer opvallend, des te meer in het licht van de – reguliere – samenstelling van het EMB (of van wat de reguliere samenstelling van het EMB zou moeten zijn).

Het EMB telt immers normaliter 17 (zeventien) leden. Nochtans moet de verwerende partij vaststellen dat slechts vijf leden van het EMB (eerste, tweede, derde, vierde en vijfde verzoekende partij) de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het bestreden besluit hebben ingesteld. Het is volstrekt onduidelijk, bij gebrek aan enig stuk in die zin, of de eerste, tweede, derde, vierde en vijfde verzoekende partij de vereiste hoedanigheid hebben om de opheffing van de erkenning van het EMB aan te vechten.

Meer nog, het blijft zelfs onduidelijk of de overige twaalf leden van het EMB het met het initiatief van de vijf leden van het EMB die de schorsing en vernietiging van het bestreden besluit vorderen, eens zijn. De verwerende partij heeft hier het raden naar, want zij wordt daarover door de verzoekende partijen, net zoals de auditeur en Uw Raad, volstrekt in het ongewisse gelaten.

41 Daarbij komt nog dat de stelling van de verzoekende partijen dat de zesde verzoekende partij ‘conform haar statuten eveneens de vertegenwoordiger in rechte van het EMB’ zou zijn, de zesde verzoekende partij nog niet de vereiste hoedanigheid verleent om een vordering tot

schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen het bestreden besluit in te stellen.

De verwerende partij herinnert er in dat verband aan dat de erkenning als representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst bij het KB van 15 februari 2016 uitsluitend werd verleend aan het EMB. Er werd dus aan de zesde verzoekende partij geen erkenning verleend. Overeenkomstig artikel 4 van het Erkenningsbesluit wordt het EMB voor zijn werking op facultatieve wijze door de federale overheid gefinancierd. De facultatieve financiering van het EMB, zo tot de toekenning daarvan wordt beslist, neemt de vorm van een subsidie aan. Overeenkomstig artikel 5 van het Erkenningsbesluit wordt de subsidie, eenmaal ze op grond van artikel 4 van het Erkenningsbesluit aan het EMB is toegekend, op de daartoe door het EMB aangewezen rekening, die aan een vzw toebehoort, waarvan de algemene vergadering ten minste de leden van het EMB omvat, uitbetaald.

Uit het Verslag aan de Koning bij het Erkenningsbesluit volgt:

‘(o)m die subsidie te ontvangen dient er een structuur te bestaan die rechtspersoonlijkheid heeft, zodat verantwoordelijkheden voor het beheer van die financiën kunnen worden vastgesteld. Dat daarbij de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, wordt beoogd is vanuit de opdracht van dat orgaan vanzelfsprekend.’

Welnu, de zesde verzoekende partij is de vzw die in artikel 5 van het Erkenningsbesluit wordt bedoeld. Uit artikel 5 van het Erkenningsbesluit volgt aldus dat zodra de Koning beslist om een subsidie aan het EMB toe te kennen, deze subsidie aan de zesde verzoekende partij wordt uitbetaald.

De erkenning an sich – en, bijgevolg, ook de opheffing ervan –, heeft evenwel geen betrekking op de zesde verzoekende partij, en al zeker niet rechtstreeks.

42 De zesde verzoekende partij blijkt dan wel voor zichzelf in haar statuten te hebben bepaald dat zij het EMB in rechte zou vertegenwoordigen, doch dit bindt als dusdanig het EMB, laat staan de verwerende partij, niet. De zesde verzoekende partij brengt in elk geval geen enkel stuk bij waaruit zou blijken dat het EMB of zijn individuele leden uitdrukkelijk én rechtsgeldig zou(den) hebben beslist dat de zesde verzoekende partij gemachtigd zou zijn om het EMB in rechte te vertegenwoordigen.

43 De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid is onontvankelijk in hoofde van de verzoekende partijen bij gebrek aan de vereiste hoedanigheid.”

Beoordeling

7. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een

verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen.

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij een vordering ingesteld in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen.

Een verzoekende partij kan derhalve geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt bijgevolg in dat geval niet over de vereiste hoedanigheid om een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen.

8.1. Het Executief van de Moslims van België (hierna: het EMB) is een feitelijke vereniging die bij koninklijk besluit van 15 februari 2016 is erkend als representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst en aldus bij de werking van de overheid betrokken. Bij het bestreden besluit is het koninklijk besluit van 15 februari 2016 opgeheven, waardoor het EMB niet langer daartoe wordt erkend. Er mag worden aangenomen dat het EMB over de vereiste procesbevoegdheid beschikt om in rechte op te treden tegen de opheffing van zijn erkenning.

8.2. In de voorliggende zaak hebben de volgende partijen luidens het verzoekschrift de vordering ingesteld:

- “1. [...] Hüseyin Aydin, wonende te [...]
 2. [...] Yusuf Bilge, wonende te [...]
 3. [...] Zlatan Halilovic, wonende te [...]
 4. [...] Mehmet Üstün, [...]
 5. [...] Nouredine Smaili, [...]
 6. Collège de l’Exécutif des Musulmans de Belgique, vereniging zonder winstoogmerk (vzw), met maatschappelijke zetel te [...]
- verzoekende partijen –”

Het EMB, waarvan de rechtstoestand door het bestreden besluit wordt gewijzigd, meldt zich dus niet als verzoekende partij.

De verzoekende partijen voeren weliswaar aan dat zij hun vordering instellen “in hun hoedanigheid van representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst”. De eerste tot de vijfde verzoekende partijen voegen daaraan toe dat zij leden zijn van het EMB. De zesde verzoekende partij stelt bijkomend dat zij “een rechtspersoon is” die “conform haar statuten eveneens de vertegenwoordiger in rechte [is] van het EMB”.

Er dient echter te worden vastgesteld dat uit de vordering niet blijkt dat het EMB – als adressaat van het bestreden besluit – zelf partij is in het voorliggende geding of dat het EMB zich als verzoekende partij heeft aangemeld. De verzoekende partijen kunnen wel beweren dat zij optreden als “representatief orgaan” van het EMB, maar zij voeren niet aan, noch blijkt dat zij optreden in naam van het EMB.

De verzoekende partijen kunnen – niet de adressaat zijnde van het bestreden besluit – in eigen naam geen vordering instellen die erop gericht is een aanspraak die hun niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikken derhalve niet over de vereiste hoedanigheid om de voorliggende vordering bij uiterst dringende noodzakelijkheid in te stellen.

9. Uit wat voorafgaat volgt dat de exceptie van de verwerende partij in de huidige stand van de zaak de vereiste ernst vertoont opdat ze kan worden aangenomen.

De voorliggende vordering is onontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. De verzoekende partijen worden, elk voor een zesde, verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, begroot op een rolrecht van 1200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren