

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

nr. 255.745 van 9 februari 2023

in de zaak A. 238.322/X-18.329

In zake: 1. de VZW KAAI 5
2. de VZW ISLAMITISCHE CULTURELE VERENIGING
3. Mohamed BOUHMIDI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Laura Vandervoort en Jan Van Eynde
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Abderrahim Lahlali
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 731

tegen:

de STAD AALST, vertegenwoordigd door:
1. het college van burgemeester en schepenen
2. de burgemeester
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Leandra Decuyper
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 3 februari 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “[d]e beslissing van de burgemeester van de stad Aalst dd. 31/01/2023 houdende het bevel tot tijdelijke sluiting van de Moskee Masjid El Muslimeen in het kader van de brandveiligheid”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 februari 2023, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Mohamed Bouhmidi en advocaten Abderrahim Lahlali en Jan Van Eynde, die verschijnen voor de verzoekende partijen, en advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest gedeeltelijk 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. Tweede verzoekster is eigenaar van de moskee Masjid El Muslimeen, Fritz De Wolfkaai 5 te 9300 Aalst, die zij samen met eerste verzoekster uitbaat. Derde verzoeker is een praktiserende gelovige en een bestuurder van de eerste en tweede verzoekster.

Gevraagd om de brandveiligheid van het gebouw na te gaan, controleert de hulpverleningszone op 6 december 2022 of de inrichting voldoet aan het zonaal reglement betreffende de maatregelen tot het voorkomen en bestrijden van brand in publiek toegankelijke inrichtingen, goedgekeurd door de zoneraad op 24 september 2021 en door de gemeenteraad van Aalst op 26 oktober 2021 (hierna:

het zonaal reglement). In het brandpreventieverslag van 12 december 2022 stelt de hulpverleningszone tekortkomingen aan het zonaal reglement vast, waaruit wordt geconcludeerd dat de veiligheid van aanwezigen in ernstige mate in het gedrang komt. Geadviseerd wordt een attest C af te geven.

Op 21 december 2022 reikt de burgemeester een brandveiligheidsattest C uit met betrekking tot het eredienstgebouw van verzoekers. Daarmee verklaart de burgemeester dat het gebouw niet voldoet aan de veiligheidsnormen in het zonaal reglement. Volgens dit reglement kan de uitbating dan niet verder doorgaan.

Met brieven van 21 december 2022 worden verzoekers uitgenodigd om te worden gehoord over het voornemen van de burgemeester om de moskee op grond van het brandpreventieverslag te sluiten met het oog op de openbare veiligheid en gezondheid.

De hoorzitting heeft plaats op 13 januari 2023.

Na de hoorzitting deelt de raadsman van verzoekers mee dat beslist werd om gedurende een periode van één maand in de moskee geen vrijdagnamiddaggebeden en geen school- en lesactiviteiten te houden.

Op 31 januari 2023 beslist de burgemeester tot de tijdelijke sluiting van moskee Masjid El Muslimeen. Overwogen wordt dat uit het brandpreventieverslag van 12 december 2022 blijkt dat er risico's zijn die de veiligheid en gezondheid van de bezoekers van de moskee in gevaar brengen en dat de openbare veiligheid enkel kan worden gewaarborgd door een sluiting totdat de eigenaar een brandveiligheidsattest A of B heeft verkregen. De sluiting geldt voor een termijn van twee maanden, maar kan eerder worden opgeheven, als de opmerkingen in het brandpreventieverslag zijn uitgevoerd en er een positief brandpreventieverslag is afgegeven.

IV. Regelmatigheid van de procedure

4. De stad Aalst meent ten onrechte als een verwerende partij in de zaak te zijn betrokken.

Dit wordt niet bijgevalen. De burgemeester is bij het nemen van de bestreden beslissing opgetreden als een orgaan van de stad.

5. Met een e-mail van 8 februari 2023 vraagt de verwerende partij het debat te heropenen omdat om 9.30 u geen toegang kon worden verkregen tot de moskee voor een hercontrole, die daags tevoren omstreeks 16 u was aangekondigd. Volgens haar is het bestuurlijk verslag ter zake “een nieuw stuk van overwegend belang”.

Noch wordt dit overwegend belang voor de beoordeling van de voorliggende vordering toegelicht, noch is het spontaan duidelijk. Aan het verzoek wordt geen gevolg gegeven.

V. Ontvankelijkheid

Exceptie

6. Volgens de verwerende partij, in de nota, is het belang van verzoekers niet wettig. Ten eerste mag, gelet op artikel 3.8 van het zonaal reglement, de uitbating van de inrichting hoe dan ook niet verder doorgaan aangezien de burgemeester een brandveiligheidsattest C uitreikte. Ten tweede ontbreekt de vereiste stedenbouwkundige vergunning om de moskee te mogen uitbaten.

Beoordeling

7. De bestreden beslissing van 31 januari 2023 legt een tijdelijke sluiting van de moskee op om reden van het gevaar voor de openbare veiligheid en gezondheid. Dit gevaar moet blijken uit een brandpreventieverslag waarin werd nagegaan of de inrichting voldoet aan het zonaal reglement.

Ook het brandveiligheidsattest C van 21 december 2022 houdt een toetsing in aan de brandveiligheidsnormen in het zonaal reglement.

8. In het eerste middel wordt de toepasselijkheid van het zonaal reglement van 26 oktober 2021 evenwel betwist.

In zoverre leidt de exceptie tot het onderzoek van het eerste middel.

9. Voor het overige blijkt de bestreden beslissing niets van doen te hebben met de stedenbouwkundigevergunningstoestand van de moskee. Daarom ook overweegt de burgemeester in de bestreden beslissing met zoveel woorden “dat het verweer wat betreft de bouwovertradingen niet relevant is”.

In zoverre doet de exceptie niet ter zake.

VI. Schorsingsvoorwaarden

10. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid 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 de gewone vordering tot schorsing.

VII. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

11. Verzoekers leiden een eerste middel af “uit de schending van de artikelen 133 en 135 § 2 van de Nieuwe Gemeentewet, artikel 11 van de Wet van 30 juli 1979 betreffende de preventie van brand en ontploffing, artikel 19 GW, artikel 9 van het EVRM, artikel 1.2 [van het zonaal reglement], artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Toegelicht wordt onder meer dat het zonaal reglement in de voorliggende zaak niet van toepassing is omdat het reglement luidens zijn artikel 1.2 niet van toepassing is op “gebouwen waar enkel erkende erediensten worden gehouden” en “scholen, met uitzondering van de gebouwdelen van scholen die door derden gebruikt worden”. Het gebedshuis, voorwerp van de bestreden beslissing, bestaat uit, eensdeels, gebedsruimten voor het houden van de islamitische eredienst en, anderdeels, ruimten voor het geven van religieus onderwijs. Het gebouw “valt in beide gevallen onder een uitzonderingsgrond van het reglement”.

12. In de nota betwist de verwerende partij dat het zonaal reglement niet toepasselijk zou zijn op de moskee, “weze het een gebouw waar erediensten worden gehouden”. Ten eerste vinden in de moskee naast erediensten ook onderwijsactiviteiten plaats. Tevens doet de moskee dienst als religieus en sociaal ontmoetingscentrum, waarin, zoals uit Facebookberichten mag blijken, sociale activiteiten worden georganiseerd. Aldus blijft de moskee “niet bestemd tot activiteiten die niet onder het toepassingsgebied van het Zonaal Veiligheidsreglement vallen”.

Ten tweede is er helemaal geen sprake van “erkende” erediensten. De moskee Masjid El Muslimeen is op vandaag niet erkend en kan dan ook geen erkende erediensten aanbieden.

Beoordeling

13. In het brandpreventieverslag van 12 december 2022, waarop de bestreden beslissing berust, wordt nagegaan of de inrichting aan het zonaal reglement voldoet.

Blijkens artikel 1.2 van het zonaal reglement is het niet van toepassing op onder andere:

“- gebouwen waar enkel erkende erediensten worden gehouden;
- scholen, met uitzondering van de gebouwdelen van scholen die door derden gebruikt worden”.

14. Zoals de Raad van State de eerst geciteerde uitzondering op het eerste gezicht begrijpt, betreft ze gebouwen waarin erediensten worden gehouden die noodzakelijk erkend moeten zijn. Gebouwen waarin een andere dan een erkende eredienst wordt gehouden, vallen niet binnen het bereik van de bepaling. In de moskee van verzoekers wordt de islamitische eredienst gehouden. Dat is in België een erkende eredienst. Dat de betrokken lokale geloofsgemeenschap niet erkend is, lijkt daar geen afbreuk aan te doen.

15. Wat de tweede geciteerde uitzondering aangaat, wordt vooralsnog onder een “school” de instelling of het gebouw verstaan waarin onderwijs wordt gegeven.

16. Volgens het brandpreventieverslag van 12 december 2022 is de “[h]oofdbestemming” van het gebouw: “Eredienstgebouw”. Aangegeven wordt dat een verslag is gevraagd over de brandveiligheid “van de gehele inrichting:

gebedsruimten op het gelijkvloers en de eerste verdieping, klaslokalen, archief,...”.

Blijkens de “[v]aststellingen ter plaatse” van de hulpverleningszone omvat het gebouw, naast de kelder en het archief op de derde verdieping, drie verdiepingen. Op de gelijkvloerse verdieping zijn er “inkomhal, bureel, vergaderzaal/klaslokaal, keuken, gebedsruimte, voetwasruimte”; op de eerste verdieping, “gebedsruimte vrouwen (leslokaal op zaterdag en zondag), toiletten, 2 leslokalen”; op de tweede verdieping, “3 leslokalen, kantoor administratie”.

In de bestreden beslissing gewaagt de burgemeester zelf van minderjarige kinderen die “wekelijks les volgen” in het gebouw en van “lokalen waar onderricht wordt gegeven aan minderjarigen”.

Voorts is er in de Facebookberichten die de verwerende partij in haar nota bijbrengt hoofdzakelijk sprake van “het academisch schooljaar van de Arabische weekendschool” dat ten einde is, al wordt nog een tijdlang in activiteiten voorzien “voor de leerlingen”, van “educatieve lessen” in de moskee, van “huiswerkbegeleiding” en extra ondersteuning bij studies of huiswerk.

17. Vooralsnog wordt uit het voorgaande geconcludeerd dat het gebouw dat het voorwerp van de bestreden beslissing uitmaakt een gebouw lijkt waarin een erkende eredienst wordt gehouden en voor het overige in essentie onderwijs wordt verstrekt.

Verzoekers laten op het eerste gezicht terecht gelden dat het zonaal reglement niet van toepassing is op hun moskee. Er volgt uit dat zowel het brandveiligheidsattest C van 21 december 2022 als de bestreden beslissing, die beide net steunen op de vaststelling van tekortkomingen aan dat reglement, op een ondeugdelijke basis berusten.

Het eerste middel is in deze mate ernstig.

VIII. Voorwaarde van een uiterste dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

18. Verzoekers delen mee dat op 22 januari 2023 aan de verwerende partij is meegedeeld dat zij het vrijdagnamiddaggebed en de lesactiviteiten in de moskee vrijwillig worden opgeschort gedurende één maand. Evenwel verbiedt de bestreden beslissing ook dat “de minimale religieuze basisdiensten” – de vijf rituele gebeden per dag, van telkens ongeveer tien minuten, voor een doorgaans beperkt aantal mensen – worden aangeboden, die plaats hebben “in de twee kleinere gebedsruimtes”, één op de gelijkvloerse verdieping en één op de eerste verdieping. Wat deze ruimtes betreft, is voldaan aan de opmerkingen in het brandpreventieverslag van 12 december 2022.

Uiteengezet wordt, in het verzoekschrift, dat de bestreden beslissing eerste en tweede verzoekster in de onmogelijkheid stelt hun religieuze activiteiten aan te bieden in de moskee onder hun beheer en dat ze derde verzoeker, een praktiserende gelovige, verhindert zijn dagelijkse religieuze gebeden in de moskee te verrichten. Er is nochtans op het gehele Aalsterse grondgebied geen andere moskee open, waardoor de impact van de beslissing bijzonder groot is. De gelovigen zijn verplicht om zich naar Brussel te verplaatsen, wat voor veel gelovigen ondoenbaar is, gelet op hun financiële of gezondheidstoestand.

19. De verwerende partij geeft in de nota toe dat een gewone schorsingsprocedure mogelijk te laat komt, maar meent dat de vordering toch moet worden verworpen. Concreet werpt zij in de eerste plaats tegen dat eerste en tweede verzoekster zelf, “spontaan”, hebben laten weten gedurende één maand vrijwillig de deuren te willen sluiten voor de vrijdagnamiddaggebeden en de school- en lesactiviteiten, in afwachting van de beëindiging van de brandbeveiligingswerkzaamheden. Ten tweede blijkt niet dat verzoekers hun

religieuze activiteiten tijdens de werkzaamheden niet op een andere locatie kunnen onderbrengen. Ten derde is volgens de verwerende partij niet bewezen dat de gelovigen tijdelijk in moskeeën in de omgeving terecht kunnen. Ten vierde is er geen sprake van een situatie van onherroepelijk schadelijke gevolgen door de sluitingsmaatregel aangezien verzoekers de duur van de sluiting zelf in de hand hebben: het komt de eerste en tweede verzoekster toe om aan te tonen dat aan de opmerkingen in het brandpreventieverslag van 12 december 2022 is tegemoetgekomen.

Beoordeling

20. Aangenomen wordt dat de onmogelijkheid voor verzoekers om in de moskee Masjid El Muslimeen de dagelijkse vijf gebeden van de islam – wat zij “de minimale religieuze basisdiensten” noemen – aan te bieden of te verrichten, een nadeel uitmaakt dat voor hen erg zwaarwichtig is.

21. Dat het niettemin geen schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid kan verantwoorden, staat de verwerende partij met vier concrete argumenten. Geen ervan heeft voldoende overtuigingskracht.

Het bericht van eerste en tweede verzoekster van 22 januari 2023 aan de verwerende partij betreft de opschorting van het vrijdagnamiddaggebed en de school- en lesactiviteiten, niet de voormelde “minimale religieuze basisdiensten”. Een alternatieve locatie afhuren, kost, volgens verzoekers ter terechtzitting, geld dat zij niet hebben nu alle fondsen integraal aan de afwerking van de moskee worden besteed. Dat er geen andere moskee te Aalst open is, wordt niet betwist, evenmin dat de naaste islamitische gebedshuizen zich te Lebbeke of Ninove bevinden, dit is op ongeveer vijftien kilometer.

Blijft nog het verweer dat het aan eerste en tweede verzoekster toekomt om aan te tonen dat is voldaan aan de opmerkingen in het brandpreventieverslag over de tekortkomingen aan het zonaal reglement. Dit

argument staat haaks op de vaststelling die hiervoor – voorlopig – is gedaan bij de beoordeling van het eerste middel, namelijk dat het zonaal reglement niet van toepassing is.

22. Samenvattend, wordt de schorsingsvoorwaarde van de hoogdringendheid vervuld geacht (alleen) in zoverre de bestreden beslissing belet dat in de moskee Masjid El Muslimeen de dagelijkse vijf rituele gebeden worden gehouden in de kleine gebedsruimte op de gelijkvloerse of de eerste verdieping.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de burgemeester van de stad Aalst van 31 januari 2023 tot tijdelijke sluiting van de moskee Masjid El Muslimeen, Frits De Wolfkaai 5 te 9300 Aalst, in zoverre de beslissing verhindert de kleine gebedsruimte op de gelijkvloerse of de eerste verdieping te gebruiken voor de dagelijkse vijf gebeden van de islam.

2. De Raad van State verwerpt de vordering voor het overige.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen februari tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust, kamervoorzitter,
bijgestaan door

Frank Bontinck, griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust