

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.045 van 15 oktober 2024
in de zaak A. 239.037/X-18.389**

In zake : T.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Merlijn De Rechter en Sabiha Harrass
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de KERKFABRIEK ONZE- LIEVE-VROUW TEN
HEMELOPNEMING LUMMEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Guy Sols
kantoor houdend te 3971 Leopoldsburg
Beringsesteenweg 51
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen, Nick Parthoens en Laura Martens
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing (dd. 18/04/2023) van het Agentschap Binnenlands Bestuur”, waarbij verzoeksters “klacht tegen de kerkraad Onze Lieve Vrouw Tenhemelopneming wegens de verkoop van onroerende goederen, zonder openbaarheid, aan een private ontwikkelaar, onontvankelijk verklaard [werd] omdat deze te laat zou ingediend zijn”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De kerkfabriek Onze-Lieve-Vrouw Ten Hemelopneming heeft een memorie van antwoord ingediend.

Het Vlaamse Gewest heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 5 september 2023. Zij heeft een memorie ingediend.

De verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De kerkfabriek en het Vlaamse Gewest hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 september 2024.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sabiha Harrass, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Flore Pauwels, die *loco* advocaat Guy Sols verschijnt voor de kerkfabriek en advocaat Manon De Weser, die *loco* advocaten Koen Geelen, Nick Parthoens en Laura Martens verschijnt voor het Vlaamse Gewest, zijn gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. Op 24 oktober 2022 beslist de kerkraad van de kerkfabriek Onze-Lieve-Vrouw Ten Hemelopneming Lummen om in te stemmen met de onderhandse verkoop van vijf onroerende goederen.

Met betrekking tot de onroerende goederen sluit de kerkfabriek op 5 december 2022 een “overeenkomst inhoudende een tijdelijke verkoop/aankoop-belofte” met de bv C.

Met een brief van 7 maart 2023 dient verzoekster – “Gewezen penningmeester van voornoemde kerkraad” – bezwaar in bij de toezichthoudende overheid “tegen de handelingen van de Kerkraad Onze Lieve Vrouw ten Hemelopneming van Lummen centrum”. Zij verwijst daartoe naar een krantenartikel van 7 (lees: 8) februari 2023 waaruit blijkt dat “tal van onroerende goederen van hogergenoemde kerkraad verkocht [werden] aan een grote commerciële projectontwikkelaar”.

De gouverneur van de provincie Limburg antwoordt verzoekster op 18 april 2023 dat hij niet meer tegen de beslissingen van de kerkraad van 24 oktober 2022 en 5 december 2022 kan optreden in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht. Gelet op het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten’ (hierna: eredienstendecreet) verstreek de termijn daartoe op respectievelijk 24 november 2022 en 11 januari 2023. Verzoeksters klacht is bijgevolg onontvankelijk. Tegen de bestreden beslissing van het lokaal bestuur, zo voegt hij eraan toe, kan een beroep tot nietigverklaring worden ingediend bij de Raad van State, elektronisch of met een ter post aangetekende brief, binnen een termijn van zestig dagen nadat de

beslissing betekend werd of, indien ze niet betekend moest worden, vanaf de dag waarop de verzoekende partij er kennis van heeft gehad.

IV. Precisering van het voorwerp

4. Inhoudelijk oefent het verzoekschrift uitsluitend kritiek uit op de verkoop door de kerkfabriek van onroerende goederen zonder de markt te raadplegen. Het heeft ertoe geleid dat de kerkfabriek als (eerste) verwerende partij is aangewezen.

5. In zoverre het verzoekschrift zich formeel tegen de mededeling van de gouverneur van 18 april 2023 richt, is er reden om het Vlaamse Gewest, dat aanvankelijk als een tussenkomende partij optrad, finaal als tweede verwerende partij aan te wijzen. Haar memorie in tussenkomst wordt als een memorie van antwoord beschouwd.

V. Ontvankelijkheid van het beroep tegen de “beslissing” van de gouverneur

Standpunt van de partijen

6. Volgens de memorie van antwoord van de eerste verwerende partij is de beslissing van de toezichthoudende overheid om geen gebruik te maken van haar schorsings- of vernietigingsbevoegdheid geen administratieve rechtshandeling die ontvankelijk met een annulatieberoep kan worden bestreden, “zelfs niet wanneer de toezichthoudende overheid de betrokken persoon uitdrukkelijk (en schriftelijk) in kennis stelt van haar standpunt om niet op te treden”.

7. Ook de tweede verwerende partij doet in haar laatste memorie gelden dat de gewilde onthouding of de weigering van de toezichthoudende overheid om in het kader van de uitoefening van het algemeen bestuurlijk toezicht gebruik te maken van haar louter facultatieve schorsings- of

vernietigingsbevoegdheid, niet ontvankelijk het voorwerp kan uitmaken van een beroep tot nietigverklaring.

8. In de memorie van wederantwoord argumenteert verzoekster dat de gouverneur een beslissing heeft genomen en dat die beslissing luidt dat de klacht onontvankelijk is. Een onontvankelijkheidsverklaring genereert een automatisch belang en kan wél met een annulatieberoep bestreden worden. Meer zelfs, de gouverneur heeft uitdrukkelijk aangegeven dat zijn beslissing aanvechtbaar is bij de Raad van State.

9. Verzoekster voegt daar in de laatste memorie nog aan toe dat het niet valt in te zien waarom zij de verklaring van haar klacht als onontvankelijk niet zou kunnen aanvechten “nu een eventuele nietigverklaring van de [afwijzing] ertoe kan leiden dat de klacht van verzoekende partij alsnog ontvankelijk wordt bevonden en de beslissingen van de Kerkfabriek vernietigd worden”.

Beoordeling

10. Het is terecht dat, zoals de verwerende partijen betogen, de onthouding van de gouverneur om gebruik te maken van zijn facultatieve vernietigingsbevoegdheid in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht waarin het erediensdecreet voorziet met betrekking tot beslissingen van de kerkraad, geen beslissing uitmaakt die voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking komt. Het doet daarbij niet ter zake of die onthouding al dan niet formeel tot uitdrukking is gebracht, noch in welke bewoordingen dat eventueel gebeurde.

11. Dat de gouverneur in zijn antwoord van 18 april 2023 zelf zou hebben aangegeven dat het antwoord aanvechtbaar is, getuigt van een onzorgvuldige lezing. Gesteld wordt immers in het antwoord dat tegen “de bestreden beslissing van het lokale bestuur” een beroep tot nietigverklaring kan worden ingediend, te dezen meer bepaald dus tegen de bestreden beslissingen van de kerkfabriek.

12. In zoverre ten slotte verzoekster opwerpt dat de eventuele nietigverklaring van de “beslissing” van de gouverneur ertoe kan leiden dat haar klacht bij hem alsnog als ontvankelijk, namelijk tijdig, wordt beschouwd, wordt opgemerkt dat een nietigverklaring van de “beslissing” des te minder denkbaar is nu verzoekster in het verzoekschrift zonder meer geen enkele argumentatie aanvoert met betrekking tot de in aanmerking genomen laattijdigheid van haar bezwaar. Zij neemt erin uitsluitend de beslissingen van de kerkfabriek op de korrel.

13. De exceptie *ratione materiae* is gegrond. Het beroep tegen het antwoord van de gouverneur van 18 april 2023 is als onontvankelijk te verwerpen.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep tegen de beslissingen van de kerkfabriek

Standpunt van de partijen

14. In de memorie van antwoord betwist de eerste verwerende partij de tijdigheid van het beroep tegen de beslissingen van de kerkfabriek. De beroepstermijn wordt maar gestuit door een klacht bij de toezichthoudende overheid ingeval die tijdig werd ingediend, namelijk “binnen de beroepstermijn voor de Raad van State (60 dagen) én binnen de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt om haar toezicht uit te oefenen (30 dagen)”. Volgens de tweede-verwerende partij werden beide termijnen niet geëerbiedigd.

15. In de memorie van wederantwoord zet verzoekster uiteen dat de zestigdagentermijn voor het beroep tegen de beslissingen van de kerkfabriek ten vroegste begint te lopen vanaf de “feitelijke kennisgeving” van de beslissingen, te weten op 8 februari 2023. Dat moet volgens verzoekster eveneens gelden voor de in het erediensdecreet bepaalde “30-dagen termijn voor derden die een klacht willen indienen”. Het bezwaar van 7 maart 2023 is dan ook tijdig en de zestigdagentermijn voor een beroep bij de Raad van State is gestuit tussen 7 maart 2023 en 18 april 2023.

Hierover anders oordelen:

“zou erop neerkomen dat elke derde-belanghebbende, in het kader van artikel 58, § 2 *juncto* artikel 60 van het Decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, steeds actief dient na te gaan welke beslissing bij de gouverneur neergelegd dient te worden.

Dergelijke waakzaamheidsplicht is onredelijk en disproportioneel...

Dit geldt des te meer, nu een annulatieprocedure bij [de] Raad steeds kan ingediend worden, door die derde-belanghebbenden (aan wie de beslissing niet wordt betekend), 60 dagen na de feitelijke kennisgeving.”

Naar de mening van verzoekster moeten in dit verband prejudiciële vragen worden gesteld aan het Grondwettelijk Hof over de schending door artikel 58, § 2, *juncto* artikel 60 van het eredienstendecreet, van de artikelen 10, 11 en 13 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, “in zoverre op basis van deze bepaling de termijn voor een derde-belanghebbende om een klacht neer te leggen bij de gouverneur tegen [een] beslissing in het kader van voormeld Decreet pas begint te lopen de dag nadat de notulen van de Kerkfabriek bij de gouverneur zijn ingekomen”.

Bovendien, aldus nog verzoekster, zegt de gouverneur in zijn antwoord van 18 april 2023 zelf dat de beslissing van het lokaal bestuur bij de Raad van State kan worden aangevochten binnen zestig dagen na zijn beslissing van 18 april 2023.

Beoordeling

16. Met verzoekster wordt aangenomen dat voor haar de termijn voor een annulatieberoep tegen de beslissingen tot verkoop van de kerkfabriek inging vanaf de feitelijke kennisname ervan.

Zij situeert die feitelijke kennisname zelf op 8 februari 2023. Voorliggend beroep dat de 85ste dag nadien is ingesteld, is dan in principe te laat.

17. Evenwel wordt volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State de verjaringstermijn gestuit ten voordele van wie een bezwaar indient bij de

toezichthoudende overheid die bevoegd is om het algemeen bestuurlijk toezicht uit te oefenen, op voorwaarde dat het bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn waarover de toezichthoudende overheid beschikt voor het uitoefenen van haar schorsings- of vernietigingsbevoegdheid. De stuiting van de beroepstermijn duurt dan voort tot aan de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg aan zijn of haar bezwaar.

18. Wat het algemeen bestuurlijk toezicht op de door verzoekster bestreden beslissingen van de kerkfabriek tot verkoop betreft, schrijft artikel 58, § 2, van het erediensendecreet voor:

“De provinciegouverneur kan, bij een gemotiveerd besluit, de uitvoering schorsen van een besluit waarbij de kerkraad of het centraal kerkbestuur de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Het schorsingsbesluit moet aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur worden verstuurd binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn ingekomen.

Van de schorsing wordt in de notulen melding gemaakt in de rand van het desbetreffende besluit.

Van het schorsingsbesluit wordt door de provinciegouverneur dadelijk kennisgegeven aan de gemeenteoverheid, het erkend representatief orgaan en de Vlaamse regering.

Het regelmatig geschorste besluit kan worden ingetrokken.

De kerkraad of het centraal kerkbestuur, naar gelang van het geval, kan het geschorste besluit gemotiveerd handhaven binnen een termijn van honderd dagen die ingaat op de dag na het versturen van het schorsingsbesluit. In dit geval wordt het handhavingsbesluit, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de Vlaamse regering gestuurd met een afschrift aan het college van burgemeester en schepenen, de provinciegouverneur en het erkend representatief orgaan.”

Artikel 59, eerste en tweede lid, van het erediensendecreet bepaalt:

“De Vlaamse regering kan, bij een gemotiveerd besluit, het besluit vernietigen van de kerkraad of het centraal kerkbestuur op de gronden, bepaald in artikel 58.

Het vernietigingsbesluit moet aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur worden verstuurd binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn

ingekomen of, in voorkomend geval, binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat het handhavingsbesluit bij de Vlaamse regering is ingekomen.”

Artikel 60 van het erediensdecreet schrijft voor:

“De termijn waarin de overheden, genoemd in artikelen 58 en 59, een besluit van de kerkraad of van het centraal kerkbestuur kunnen schorsen of vernietigen, wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het dossier over dat besluit bij de kerkfabriek of het centraal kerkbestuur opvraagt of aanvullende inlichtingen vraagt. Als de toezichthoudende overheid een klacht ontvangt, stuit dat ook de termijn, op voorwaarde dat die klacht verstuurd wordt op de wijze die de Vlaamse regering bepaalt. De dag nadat de toezichthoudende overheid het dossier of de aanvullende inlichtingen heeft ontvangen, begint een nieuwe termijn van dertig dagen.”

19. Uit de geciteerde bepalingen volgt dat in de voorliggende zaak verzoeksters bezwaar bij de toezichthoudende overheid is ingediend op een moment dat haar bevoegdheid om de betrokken beslissingen te schorsen en te vernietigen reeds afgelopen was. Immers zijn de notulen met betrekking tot de beslissingen van de kerkfabriek die verzoekster bekritiseert, bij de gouverneur ingekomen op 25 oktober 2022 en 12 december 2022. De termijn van dertig dagen voor een schorsing of vernietiging verstreek bijgevolg op 24 november 2022 en op 11 januari 2023.

Verzoeksters bezwaar is pas van 7 maart 2023 en dus van ruim nadien.

20. Verzoekster betwist echter dat de schorsings- en vernietigingstermijn voor de toezichthoudende overheid een aanvang neemt vooraleer een belanghebbende een feitelijke kennis heeft van de betrokken beslissing. De geciteerde bepalingen leggen volgens haar de belanghebbende “een te strenge waakzaamheidplicht” op. Ze houden een schending in van “het recht op toegang tot de rechter”, evenals een ongelijke behandeling ten opzichte van wie zich tot de Raad van State wendt. Dit verantwoordt dat hierover twee prejudiciële vragen aan het Grondwettelijk Hof worden gesteld.

21. Verzoeksters kritiek en de geopperde prejudiciële vragen gaan uit van een misvatting, een verwarring tussen rechtsbescherming en toezicht.

22. De bestuursrechtelijke rechtsbescherming waarop verzoekster zich te dezen beroept en zoals bijvoorbeeld door de Raad van State wordt geboden, vereist de bevoegdheid én de verplichting om op verzoek van een rechtzoekende een bindend oordeel te geven over de rechtmatigheid van een bestuursbeslissing.

23. De bevoegdheid die de hiervoor geciteerde bepalingen aan de gouverneur en het Vlaamse Gewest verlenen, is van een totaal andere orde. De bepalingen organiseren geen beroepsmogelijkheid ten voordele van een rechtzoekende, maar regelen een bevoegdheid van bestuurlijk toezicht. Het bestuurlijk toezicht is een middel ten behoeve van de toezichthoudende overheid om te verhinderen dat (onder meer) een kerkraad of centraal kerkbestuur de autonomie waarover zij beschikken, misbruiken. Meer bepaald voorzien de geciteerde bepalingen in de bevoegdheid voor de gouverneur of de Vlaamse regering om in het kader van het zogenaamd algemeen bestuurlijk toezicht te beletten dat de kerkfabriek de wet schendt of het algemeen belang schaadt.

Dit algemeen bestuurlijk toezicht is facultatief. De toezichthoudende overheid is niet verplicht het uit te oefenen, noch is in voorkomend geval haar onthouding om op te treden, voor vernietiging vatbaar (zie *sub* randnummer 10). Wenst de toezichthoudende overheid evenwel gebruik te maken van haar toezichtsbevoegdheid, dan moet zij dat doen, precies om reden van de autonomie van het onder toezicht staand bestuur, binnen de gestelde, strikte vervaltermijnen.

24. Louter op zich is het algemeen bestuurlijk toezicht zonder enige invloed op de mogelijkheid van, en de termijn voor, een beroep bij de Raad van State.

Het belet niet dat, zoals te dezen artikel 60, § 1, *in fine*, van het erediensendecreet aangeeft, er wel de mogelijkheid bestaat om met een klacht te proberen de voor het algemeen toezicht bevoegde overheid tot een optreden aan te zetten. Een dergelijke klacht maakt geen georganiseerd bestuurlijk beroep bij die overheid uit, maar is niets meer dan een vrijblijvend appel aan de toezichthoudende overheid om haar toezichtsbevoegdheid uit te oefenen, en om tot schorsing of vernietiging over te gaan.

Of een rechtzoekende al dan niet van die mogelijkheid gebruik maakt, is aan zijn vrije keuze overgelaten. Anders dan bij een georganiseerd bestuurlijk beroep is het geen noodzakelijke voorwaarde dat hij er gebruik van maakt alvorens hij bij de Raad van State ontvankelijk een annulatieberoep kan instellen. De mogelijkheid staat er in geen enkel opzicht aan in de weg dat hij zich direct met een annulatieberoep tot de Raad van State zou wenden.

25. Hoewel dus een rechtzoekende er geenszins toe verplicht is om een bezwaar in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht in te dienen, kan een dergelijke demarche er wel toe bijdragen dat een annulatieberoep bij de Raad van State overbodig wordt. Resulteert de demarche erin dat de toezichthoudende overheid tot vernietiging overgaat – wat die overheid overigens op ruimere gronden kan dan de Raad van State, die alleen om reden van onwettigheid kan vernietigen – dan heeft ze finaal tot gevolg de Raad van State te ontlasten.

Daarom is de Raad van State er al sinds lang toe gekomen een nuttig ingediend bezwaar bij de overheid bevoegd voor het algemeen administratief toezicht, te bevoordelen door er stuitingswaarde aan te verlenen met betrekking tot de termijn voor het instellen van een annulatieberoep. Met “nuttig” wordt bedoeld, een bezwaar dat effectief nog een optreden van de toezichthoudende overheid kan uitlokken, wat impliceert dat de termijn voor dit optreden niet verstreken mag zijn.

26. Deze stuiting van de beroepstermijn bij de Raad van State door een bezwaar in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht, op voorwaarde dat

het bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de toezichtstermijn, is met andere woorden een louter jurisprudentiële aangelegenheid.

Aldus berust de besproken kritiek van verzoekster niet alleen op een misvatting omtrent de specifieke, eigen aard van het toezicht waarin de artikelen 58, § 2, en 60 van het erediensstendecreet voorzien, maar viseert ze ook wezenlijk een louter jurisprudentiële praktijk van de Raad van State.

Een en ander verantwoordt dat op het verzoek om het Grondwettelijk Hof prejudicieel te ondervragen niet wordt ingegaan.

27. Uit wat voorafgaat, volgt dat de exceptie van laattijdigheid gegrond is.

Dat, zoals verzoekster beweert, de gouverneur in zijn antwoord van 18 april 2023 zou hebben meegedeeld dat de beslissing van het lokaal bestuur bij de Raad van State kan worden aangevochten binnen zestig dagen na zijn beslissing van 18 april 2023, is onjuist. Hij verklaarde integendeel dat het verzoekschrift tegen de beslissing van het lokale bestuur wordt ingediend “binnen een termijn van zestig dagen nadat de beslissing werd betekend. Indien de beslissing niet betekend diende te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekster er kennis van heeft gehad.” Te dezen had verzoekster van de beslissingen van het lokale bestuur kennis op 8 februari 2023.

28. Het beroep is eveneens onontvankelijk wat de bestreden beslissingen van de kerkfabriek betreft.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op het rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een

rechtsplegingsvergoeding van 770 euro ten behoeve van de eerste verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Karin Meerschaut,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Johan Lust