

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

nr. 261.102 van 18 oktober 2024

in de zaak A. 239.457/IX-10.275

In zake : het EXECUTIEF VAN DE MOSLIMS VAN BELGIË
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Joris Claes
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Graaf van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 3550 Heusden-Zolder
 Pastoor Paquaylaan 184

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 het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 augustus 2023, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 12 juni 2023 ‘tot erkenning van een voorlopig representatief orgaan voor de islamitische eredienst in België en tot opheffing van de artikelen 2 en 3, tweede lid 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’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.073 van 6 juli 2023 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 juni 2024.

Staatsraad Wouter Pas heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Claes, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sietse Wils, die *loco* advocaten Aube Wirtgen en Bart Martel 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

3.1. Artikel 19*bis* van de wet van 4 maart 1870 ‘op de temporalieën 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 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 29bis 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."

Bij arrest nr. 255.934 van 2 maart 2023 is een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 29 september 2022, ingesteld onder meer door de huidige verzoekende partij, verworpen. Tevens is bij arrest nr. 257.007 van 30 juni 2023 een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van het koninklijk besluit van 29 september 2022, ingesteld door de huidige verzoekende partij, verworpen. Bij arrest nr. 261.013 van 11 oktober 2024 (zaak A. 237.807/IX-10.170) heeft de Raad van State ten aanzien van het beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 29 september 2022, ingesteld onder meer door de huidige verzoekende partij, de afstand van geding uitgesproken.

3.4. Bij koninklijk besluit van 12 juni 2023 'tot erkenning van een voorlopig representatief orgaan voor de islamitische eredienst in België en tot opheffing van de artikelen 2 en 3, tweede lid 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 15 juni 2023) (hierna: het koninklijk besluit van 12 juni 2023) wordt de vzw Moslimraad van België erkend als voorlopig representatief orgaan van de islamitische eredienst in België voor een periode van twee jaar. Ook wordt met ingang van 26 juni 2023 een einde gesteld aan de opdracht van het bureau van het Executief van de Moslims van België waarbij dit werd belast met het verzekeren van de continuïteit van de openbare dienst.

Het koninklijk besluit van 12 juni 2023 luidt als volgt:

“Artikel 1. De vzw Moslimraad van België (MRB, ondernemingsnummer: 0802.469.122) wordt erkend als voorlopig representatief orgaan van de islamitische eredienst in België voor een periode van twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit. Het is belast met het verzekeren van de continuïteit van de openbare dienst, in het bijzonder:

1° de betrekkingen met de burgerlijke overheden;

2° het beheer van de dossiers van de bedienaars van de islamitische eredienst;

3° het beheer van de dossiers van de erkende en te erkennen lokale islamitische geloofsgemeenschappen;

4° de aanstelling van leraren en inspecteurs islamitische godsdienst in het onderwijs;

5° de aanstelling van islamitische consultants bij Defensie, in de penitentiaire inrichtingen, in de ziekenhuizen, de rust- en verzorgingstehuizen en de havens en luchthavens;

6° de organisatie van religieuze uitzendingen op radio en televisie;

7° islamitische percelen op openbare begraafplaatsen.

Naast de taak vermeld in het eerste lid, is de vzw Moslimraad van België (MRB, ondernemingsnummer: 0802.469.122) belast met het voorbereiden en uitvoeren van het proces dat leidt tot de erkenning van een nieuw definitief representatief orgaan van de islamitische eredienst.

Art. 2. In de taken vermeld in artikel 1 wordt de vzw Moslimraad van België (MRB, ondernemingsnummer: 0802.469.122) ondersteund door de secretarissen-generaal, bedoeld in artikel 29bis van de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten en van de bedienaars van de erediensten.

Art. 3. De minister van Justitie bepaalt de voorwaarden voor de vergoeding van de werkingskosten van de administratie en de kosten voor het verzekeren van de continuïteit van de openbare dienst, bedoeld in artikel 1 van dit besluit.

Art. 4. De minister van Justitie bepaalt de voorwaarden en de bedragen van de zitpenningen die kunnen worden toegekend aan de leden van de vzw Moslimraad van België (MRB, ondernemingsnummer: 0802.469.122).

Art. 5. De artikelen 2 en 3, tweede lid 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, worden opgeheven.

Art. 6. Dit besluit treedt in werking op 26 juni 2023.

Art. 7. De minister bevoegd voor Justitie is belast met de uitvoering van dit besluit.”

Dat is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij stelt dat het Executief van de Moslims van België (hierna ook EMB) een feitelijke vereniging is en dat zij zelf kan opkomen tegen het bestreden besluit dat haar erkenning wegneemt. Zij vervult zeer belangrijke maatschappelijke taken en verschaft openbare dienstverlening. Gelet op het gegeven dat het EMB als feitelijke vereniging om de vernietiging van de opheffing van het koninklijk besluit van 15 februari 2016 verzoekt, blijkt ontegensprekelijk dat het belang waarvoor het met zijn beroep opkomt, verband houdt met dit erkend betrokken zijn bij de werking van de overheid, zoals ter vrijwaring van zijn erkende prerogatieven en bevoegdheden. Het bestreden besluit houdt immers in dat de feitelijke vereniging wordt uitgesloten van haar betrokkenheid bij de werking van de overheid. Het EMB verliest zijn statuut als erkend representatief orgaan, waarmee tegelijk zijn bevoegdheden in het kader van verschillende opdrachten binnen de openbare dienstverlening een einde nemen. Het EMB kan thans niet meer deelnemen aan de uitoefening van de openbare dienstverlening.

4.2. De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij, een feitelijke vereniging, enkel in rechte kan treden overeenkomstig haar statutaire bepalingen. Hoewel de verzoekende partij door een advocaat wordt vertegenwoordigd, ontslaat dit haar niet van de noodzaak om een beslissing te nemen die aantoont dat de vereniging rechtsgeldig in rechte treedt. Dit is vaste rechtspraak van de Raad van State over artikel 19, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna RvS-wet), die een weerlegbaar vermoeden instelt met betrekking tot de regelmatigheid van het besluit om in rechte te treden. De verwerende partij stelt dat er in dit geval geen beroepinstellende beslissing is bijgebracht, waardoor het onduidelijk is of zo een beslissing bestaat en wie deze heeft genomen. De verwerende partij wijst erop dat een dergelijke beslissing moet uitgaan van het bevoegde orgaan van de feitelijke vereniging. Er zijn meerdere

indicaties die suggereren dat de verzoekende partij niet geldig in rechte is getreden, of dat er ten minste redenen zijn om de bewijslast om te keren.

Er wordt geen bewijs geleverd dat de verzoekende partij, als feitelijke vereniging, iemand uitdrukkelijk heeft aangeduid om namens haar in rechte op te treden. Volgens de verwerende partij geven de verantwoordelijkheden van de voorzitter van het EMB, zoals beschreven in het werkingsreglement, hem niet de bevoegdheid om in rechte op te treden en de verzoekende partij in rechte te vertegenwoordigen. Dit wordt ondersteund door de rechtspraak van de Raad van State, die stelt dat het instellen van een beroep tot nietigverklaring geen daad van beheer is, maar een daad van beschikking. Voor zoveel als nodig wijst de verwerende partij erop dat het bureau van het EMB evenmin kan worden geacht gemandateerd te zijn om namens het EMB in rechte op te treden. Verder merkt de verwerende partij op dat het EMB sinds eind 2019 niet meer vergadert en dat er geen bewijs is van een beslissing van het EMB om het beroep in te stellen. Dit wordt bevestigd door verklaringen van twee leden van het EMB. De verwerende partij concludeert dat de verzoekende partij niet rechtsgeldig in rechte is getreden en dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is. Zij stelt dat de bewijselementen die zijn aangedragen voldoende zijn om de bewijslast om te keren en dat het aan de verzoekende partij is om aan te tonen dat zij rechtsgeldig in rechte is getreden.

4.3. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat de Belgische Staat de toepasselijke regelgeving en rechtspraak van de Raad van State uit het oog verliest. Zij benadrukt dat sinds de wetswijziging van 20 januari 2014, een advocaat verondersteld wordt gemandateerd te zijn door de persoon die hij vertegenwoordigt, tenzij het tegendeel bewezen wordt. Dit betekent dat het niet langer aan de Raad van State is om ambtshalve de procesbevoegdheid van een verzoekende partij te onderzoeken, noch aan de verzoekende partij om te bewijzen dat zij rechtsgeldig een advocaat heeft gemandateerd. In plaats daarvan ligt de bewijslast bij de tegenpartij om aan te tonen dat er geen sprake is van een geldige inrechtetreding.

De verzoekende partij stelt dat het enige bewijs dat de Belgische Staat aanvoert, een brief is van twee leden van het EMB die beweren nooit geraadpleegd te zijn over het instellen van een procedure bij de Raad van State. Volgens het intern werkreglement van het EMB is het beheer echter de verantwoordelijkheid van de voorzitter, ondersteund door het bureau, dat zich bezighoudt met alle vragen betreffende het beheer van de temporalia van de islamitische eredienst en zaken van belang voor de moslimgemeenschap. De verzoekende partij betoogt dat het instellen van een juridische procedure duidelijk hieronder valt. Zij merkt op dat, afgezien van de twee personen die de Belgische Staat aanhaalt, er geen klachten, moties van wantrouwen of dergelijke zijn waarin wordt betwist dat het EMB als feitelijke vereniging naar de Raad van State mocht stappen om de intrekking van zijn eigen erkenning aan te vechten. Daarom concludeert de verzoekende partij dat de Belgische Staat er niet in slaagt om het bewijs te leveren dat het EMB niet rechtsgeldig de procedure bij de Raad van State is gestart.

4.4. In haar laatste memorie argumenteert de verzoekende partij nog dat het onmogelijk was voor het EMB om voltallig samen te komen nu de mandaten van de leden van het EMB vervallen zijn sinds 1 april 2020. Vervolgens werd er door de coronacrisis en door het dispuut met de Belgische Staat geen nieuw EMB verkozen. Sinds 1 april 2020 is het EMB dus *de facto* in lopende zaken, die behartigd worden door de voorzitter en het bureau. Het standpunt van de Belgische Staat dat enkel alle leden van het EMB konden beslissen over de opstart van een procedure bij de Raad van State zou de rechtsbescherming voor het EMB compleet uithollen, zo niet onmogelijk maken. Als gevolg van het dispuut met de Belgische Staat wordt het de organen in lopende zaken onmogelijk gemaakt om een nieuw EMB samen te stellen. Het handelen van de Belgische Staat zorgt ervoor dat een “self-fulfilling prophecy” wordt gecreëerd waardoor het volledige EMB niet meer kan worden hernieuwd, om dan vervolgens het EMB te verwijten dat het niet meer hernieuwd is.

4.5. De verwerende partij benadrukt in haar laatste memorie dat de verzoekende partij er niet in slaagt het bewijs voor te leggen waaruit de bevoegdheid van de voorzitter blijkt om tot de indiening van het verzoekschrift tot nietigverklaring te beslissen. De verwerende partij stelt ook vast dat de verzoekende partij eraan voorbijgaat dat het nemen van beslissingen tot het initiëren van rechtsgedingen het loutere beheer van het EMB overstijgt en niet tot de exclusieve bevoegdheid van de voorzitter kan behoren. Aan haar bewijslast voldoet de verzoekende partij overigens niet door het negatieve bewijs, dat trouwens slechts uit een bewering bestaat, dat tegen het instellen van het beroep geen bezwaar zou zijn gemaakt. Ten slotte geeft de verwerende partij aan dat de verzoekende partij zelf heeft nagelaten om tijdig tot de vernieuwing van haar organen over te gaan. Het feit dat deze vernieuwing is uitgebleven, kan zij niet op de verwerende partij afwentelen.

Beoordeling

a. Procesbekwaamheid

5. De verzoekende partij is een feitelijke vereniging.

Bij gemis aan rechtspersoonlijkheid beschikt een feitelijke vereniging in beginsel niet over de vereiste procesbekwaamheid, dit is de bekwaamheid om in rechte te treden. Uitzonderlijk vermag zij toch ontvankelijk een bestuurshandeling met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State te bestrijden. Dit kan voor zover de wetgever daarin uitdrukkelijk heeft voorzien – wat *in casu* niet het geval is – maar ook, volgens vaste rechtspraak van de Raad, in de mate dat zij door de overheid is erkend en bij de werking van de openbare dienst is betrokken én in zoverre het belang waarvoor zij met haar beroep opkomt, verband houdt met dit erkend betrokken zijn bij de werking van de overheid, zoals ter vrijwaring van haar erkende prerogatieven en bevoegdheden. Het in rechte treden van de feitelijke vereniging is dan beperkt tot de middelen die betrekking hebben op haar erkende betrokkenheid bij de overheidsdiensten of er een rechtstreekse weerslag op hebben, zodat een feitelijke vereniging niet in rechte kan

opkomen voor de belangen van haar leden, ook niet als groep beschouwd.

6. Het Executief van de Moslims van België is een feitelijke vereniging die bij koninklijk besluit van 15 februari 2016 werd erkend als representatief orgaan van de temporaliën van de islamitische eredienst en aldus bij de werking van de overheid werd betrokken.

Bij het vermelde koninklijk besluit van 29 september 2022 is het koninklijk besluit van 15 februari 2016 opgeheven, waardoor het EMB niet langer daartoe wordt erkend. Zoals vastgesteld *sub* 3.3 heeft de Raad van State ten aanzien van het beroep tot nietigverklaring van het koninklijk besluit van 29 september 2022 de afstand van geding uitgesproken. De intrekking van de erkenning van het EMB is dus definitief. Het bestreden koninklijk besluit van 12 juni 2023 erkent de vzw Moslimraad van België als voorlopig representatief orgaan van de islamitische eredienst.

Het EMB kan bijgevolg in beginsel niet langer beschouwd worden als door de overheid erkend en bij de werking van de openbare dienst betrokken.

Het koninklijk besluit van 29 september 2022 voorziet evenwel in een overgangsregeling, waarbij aan het bureau van het EMB met het oog op de continuïteit van de openbare dienst tijdens een overgangsperiode bepaalde taken worden opgedragen. Deze overgangsperiode eindigt op 14 september 2023.

Het bestreden koninklijk besluit heft deze overgangsregeling voortijdig op. Onverminderd de vraag of de verzoekende partij nog over een actueel belang beschikt gelet op het feit dat de overgangsperiode op 14 september 2023 verstreken is, kan worden aangenomen dat zij over de procesbekwaamheid beschikt om voor de Raad van State in rechte op te treden tegen het besluit dat de overgangsregeling waarin het bureau van het EMB erkend blijft, opheft.

7. Het EMB beschikt aldus over de vereiste procesbekwaamheid om in rechte op te treden tegen het bestreden besluit.

b. Procesbevoegdheid of hoedanigheid

8. Artikel 19, zesde lid, RvS-wet, ingevoegd bij artikel 7, 5°, van de wet van 20 januari 2014, bepaalt dat “de advocaat [wordt] verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen” en dit “[b]ehoudens bewijs van het tegendeel”.

Dit weerlegbaar vermoeden betreft zowel de eigenlijke vertegenwoordigingsbevoegdheid van de advocaat als de bestuursbevoegdheid van het orgaan dat tot de volmachtverlening aan de advocaat heeft besloten.

Aangezien de aangehaalde bepaling in de meest ruime bewoordingen is gesteld, is zij ook van toepassing op feitelijke verenigingen, zoals de verzoekende partij.

9. Artikel 19, zesde lid, RvS-wet is geen door de wet ingevoerde fictie maar een wettelijk vermoeden, dat – net zoals dat het geval is voor het vermoeden ingesteld bij artikel 440, tweede lid, van het Gerechtelijk Wetboek – weerlegbaar is door de partij die de regelmatigheid van het mandaat betwist.

Het komt aan de verwerende partij toe om het vermoeden van rechtmatige vertegenwoordiging te weerleggen. Aan zulk weerleggen komt een partij niet toe door loutere gissingen of twijfels te uiten. Dit zou immers de negatie zijn van de bewijslast die op de partij rust die de ontvankelijkheid betwist.

Er is evenwel ter weerlegging van voormeld vermoeden geen ‘hard’ bewijs nodig. Het tegendeel kan met alle rechtsmiddelen worden aangetoond, hetgeen betekent dat het een partij onder meer toegelaten is om het tegenbewijs te leveren op grond van vermoedens en om voldoende gewichtige,

duidelijke en overeenstemmende indiciën aan de rechter voor te leggen die ernstige twijfels kunnen wekken, welke minstens tot gevolg hebben dat de bewijslast wordt omgekeerd.

10. In de voorliggende zaak legt de verzoekende partij geen beslissing voor waaruit blijkt dat het daartoe bevoegde orgaan tijdig een besluit heeft genomen om in rechte te treden. Gelet op het vermoeden, vastgelegd in artikel 19, zesde lid, RvS-wet, is de verzoekende partij hiertoe niet verplicht.

11. De verwerende partij brengt verschillende elementen en indicaties aan die, naar haar mening, ernstige twijfels oproepen over het feit of het bevoegde orgaan van de feitelijke vereniging daadwerkelijk een besluit heeft genomen om in rechte te treden.

Om te achterhalen welk orgaan van de feitelijke vereniging bevoegd is, kijkt de verwerende partij naar het intern werkreglement van het EMB, vastgelegd in 2014 (hierna ook IWR). De verwerende partij stelt dat uit het intern werkreglement blijkt dat noch de voorzitter, noch het bureau het bevoegde orgaan kan zijn. Volgens de verwerende partij kan een besluit om in rechte te treden enkel genomen worden door alle leden van het EMB. De verwerende partij stelt evenwel vast dat het EMB sedert eind 2019 niet meer vergadert.

12. Overeenkomstig artikel 49 IWR bestaat het EMB uit zeventien leden. Artikel 54 IWR legt vast dat het bureau van het EMB bestaat uit de voorzitter en de twee vicevoorzitters. Luidens artikel 56 IWR is de voorzitter de woordvoerder van het EMB. Hij is de enige die in naam van het EMB mag spreken.

Artikel 57 IWR verleent onder andere de volgende verantwoordelijkheden aan de voorzitter:

- “1. Het beheren van het EMB.
2. Het oproepen voor en voorzitten van de vergaderingen van het EMB en van het Bureau van het EMB, het leiden van debatten, het voorleggen van

voorstellen voor stemming, het verzamelen van de stemmen en het afkondigen van de beslissingen van het EMB.

3. Het voorstellen van de agenda van de zittingen van het EMB.

4. Het coördineren tussen de verschillende commissies van het EMB.

5. Het door de verschillende commissies toepassen van het algemeen beleid dat door de door de commissies bepaald werd en goedgekeurd door de AV.

6. Het opvolgen van de financiën en uitgaven van het EMB.

7. Het voorstellen van de jaarlijkse activiteitenverslagen van het EMB aan de AV.

8. Het EMB vertegenwoordigen in zijn externe betrekkingen en bij de overheid of het schriftelijk aanstellen van een mandataris om deze taak uit te voeren.

9. Het naleven van het IWR door de leden van het EMB.”

Daarnaast preciseert artikel 3 van het ‘werkingsreglement van het bureau van het EMB’ dat het bureau kennis neemt “van alle vragen die betrekking hebben op het beheer van de temporalia van de islamitische eredienst en die van belang zijn voor de moslimgemeenschap. Het Bureau zorgt voor de coördinatie, alsook voor de voorbereiding, de toepassing en het goede verloop van de vergaderingen en van de uitvoering van de beslissingen van het Executief van de Moslims van België in samenwerking met het Bureau van de AV”.

13. De vermelde bepalingen van het IWR ondersteunen op overtuigende wijze de stelling dat er geen statutaire bepaling voorhanden is waaruit blijkt dat de voorzitter of het bureau van het EMB gemachtigd zou zijn om namens het EMB te beslissen in rechte te treden en het EMB in rechte te vertegenwoordigen. Aldus maakt de verwerende partij aannemelijk dat een dergelijke beslissing enkel genomen kan worden door alle leden van het EMB. Bij hen ligt immers de residuaire bevoegdheid, zijnde alle bevoegdheden die bij wet of door het intern werkreglement niet expliciet aan een specifiek orgaan zijn toegekend.

14. Een dergelijke beslissing van alle leden van het EMB om in rechte te treden kan niet worden voorgelegd, aangezien het voltallige EMB sinds eind 2019 niet meer is samengekomen. Dit laatste wordt bevestigd door de verzoekende partij die in haar laatste memorie stelt dat het niet meer mogelijk was voltallig bijeen te komen aangezien de mandaten van de leden van het EMB

vervallen zijn sinds 1 april 2020. Hieruit blijkt dat de EMB-leden niet zijn samengekomen om tijdig een besluit te nemen over het instellen van een annulatieberoep tegen het bestreden besluit.

15. De *sub* 13 en 14 vermelde elementen vormen voldoende gewichtige, duidelijke en overeenstemmende aanwijzingen, die ernstige twijfels wekken over het bestaan van een rechtsgeldig besluit van het bevoegde orgaan voor het instellen van een vernietigingsberoep en aldus over de procesbevoegdheid van de verzoekende partij.

De bewijslast verschuift bijgevolg naar de verzoekende partij. Het komt haar toe aan te tonen dat het bevoegde orgaan tijdig een besluit heeft genomen.

16. De verzoekende partij antwoordt dat het beheer van het EMB de verantwoordelijkheid is van de voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door het bureau, dat kennis neemt van alle vragen die betrekking hebben op het beheer van de temporalia van de islamitische eredienst en die van belang zijn voor de moslimgemeenschap. De verzoekende partij voert aldus aan dat de voorzitter het bevoegde orgaan is om te beslissen over het instellen van een annulatieberoep tegen het bestreden besluit.

17. Zoals vermeld *sub* 12, heeft de voorzitter inderdaad beheersbevoegdheid. Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State is het instellen van een annulatieberoep evenwel geen beheersdaad, maar een daad van beschikking (zie bijvoorbeeld de arresten RvS 6 november 2018, nr. 242.839, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.242.839; RvS 31 oktober 2016, nr. 236.340, ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.236.340; RvS 24 oktober 2023, nr. 257.715, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.715).

De bevoegdheid van de voorzitter om het EMB te vertegenwoordigen in zijn externe betrekkingen en bij de overheid of voor het

schriftelijk aanstellen van een mandataris om deze taak uit te voeren, houdt evenmin de bevoegdheid in om te beslissen tot het instellen van een annulatieberoep bij de Raad van State.

Uit het voorgaande volgt dat de voorzitter niet over de bevoegdheid beschikt om op rechtsgeldige wijze te besluiten om een annulatieberoep in te stellen.

18. De bewering van de verzoekende partij dat buiten twee personen niemand heeft geklaagd over het instellen van een procedure voor de Raad van State of heeft betwist dat het EMB als feitelijke vereniging naar de Raad van State mocht stappen, bewijst de bevoegdheid van de voorzitter niet.

19. De verzoekende partij betoogt ook dat het EMB niet verweten kan worden sinds eind 2019 niet meer voltallig te zijn samengekomen. Volgens haar zou het vereiste dat enkel alle leden van het EMB konden beslissen over het instellen van een procedure bij de Raad van State de rechtsbescherming van het EMB compleet uithollen.

De verzoekende partij beweert dat het de voorzitter en het bureau onmogelijk gemaakt wordt om een nieuw EMB samen te stellen en dat de Belgische Staat verantwoordelijk is voor deze impasse waarbij de verkiezingen voor het EMB herhaaldelijk zijn uitgesteld en uiteindelijk nooit zijn doorgegaan.

20. De organisatie van de verkiezingen voor het EMB valt onder de organisatorische autonomie van de betrokken geloofsgemeenschappen, zoals de Raad van State in het arrest van 2 maart 2023 in herinnering heeft gebracht (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.934). De organisatie is voorgeschreven door het intern werkreglement van het EMB, net zoals het feit dat de mandaten van de leden van het EMB zijn verstreken (de artikelen 49 en 71 IWR).

De verzoekende partij maakt nergens afdoende aannemelijk, laat staan dat zij bewijst, dat de Belgische Staat die vernieuwing van de leden van het EMB feitelijk of juridisch onmogelijk zou hebben gemaakt.

21. De verzoekende partij slaagt er aldus niet in aan te tonen dat er een beslissing is genomen om beroep in te stellen door het wettelijk bevoegde orgaan binnen de voorgeschreven termijn.

22. De ingeroepen exceptie is gegrond. Het ontbreekt de verzoekende partij aan de vereiste procesbevoegdheid zodat het beroep niet ontvankelijk is.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 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, op achttien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren