

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.222 van 25 oktober 2024
in de zaken A. 241.458/IX-10.436 (I)
A. 241.704/IX-10.454 (II)**

In zake : I. + II.
de VZW MOSLIMRAAD VAN BELGIË
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Evelyne Maes en Brecht Vroonen
kantoor houdend te 3000 Leuven
Arnould Nobelstraat 34/0101
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I. + II.
de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Vanheule
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partij in tussenkomst (I):
Tussenkommende partij (II):

de VZW CENTRUM ISLAMONDERWIJS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Abderrahim Lahlali
kantoor houdend te 9000 Gent
Kortrijksesteenweg 731
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vorderingen

1.1. De vordering in de zaak A. 241.458/IX-10.436, ingesteld op
8 maart 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

“● de beslissing van de Vlaamse Regering van 14 [lees: 9] februari 2024 tot niet-erkenning van de vzw Moslimraad van België als instantie bevoegd voor de inspectie en begeleiding van het islamitisch godsdienstonderricht in de zin van artikel 5 van het decreet van 1 december 1993 ‘betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken’
en
● enig artikel, enig lid, 4° van het ministerieel besluit van 18 december 2023 ‘tot erkenning van de instanties van de erkende godsdiensten en de vrijzinnige humanistische gemeenschap’.”

1.2. De vordering in de zaak A. 241.704/IX-10.454, ingesteld op 15 april 2024, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van “de beslissing van de Vlaamse Regering van 14 [lees: 9] februari 2024 inzake het bezwaar van de vzw Moslimraad van België tegen de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs, tot afwijzing van de aanvraag tot erkenning van de vzw Moslimraad van België als erkende instantie van de islamitische godsdienst alsook tegen de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van 18 december 2023 tot erkenning van de vzw Centrum Islamonderwijs, en, voor zover als nodig, van enig artikel, enig lid, 4° van het ministerieel besluit van 18 december 2023 ‘tot erkenning van de instanties van de erkende godsdiensten en de vrijzinnige humanistische gemeenschap’”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in de beide zaken een nota ingediend.

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft in de beide zaken een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn in de beide zaken opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 september 2024.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft in de beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Evelyne Maes, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Dirk Vanheule, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Hassan Mchaik, die *loco* advocaat Abderrahim Lahlali verschijnt voor de vzw Centrum Islamonderwijs, zijn in de beide zaken gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, gemachtigd om ter terechtzitting advies te verlenen, heeft in de beide zaken 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. Regelgevend kader en feiten

3.1. Met een akte van 14 mei 2023 wordt verzoekster opgericht. Zij stelt zich onder meer tot doel om toezicht te houden op het beheer van dossiers met betrekking tot het islamitisch geloof, waarin begrepen de benoeming van leraren en inspecteurs van de islamitische religie in het onderwijs.

Bij koninklijk besluit van 12 juni 2023 wordt verzoekster erkend als ‘voorlopig representatief orgaan’ van de islamitische eredienst in België voor een periode van twee jaar vanaf de datum van inwerkingtreding van dat besluit. Zij wordt 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.”

Met hetzelfde besluit wordt verzoekster belast met “het voorbereiden en uitvoeren van het proces dat leidt tot de erkenning van een nieuw definitief representatief orgaan van de islamitische eredienst”.

3.2. Het decreet van 1 december 1993 ‘betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken’ (hierna: inspectiedecreet) regelt de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken – het onderricht in een erkende godsdienst, de op die godsdienst berustende zedenleer of niet-confessionele zedenleer – in de diverse onderwijsnetten.

Naar luid van artikel 5, eerste lid, van het inspectiedecreet erkent de Vlaamse Regering per erkende godsdienst en voor de niet-confessionele gemeenschap slechts één instantie of één vereniging voor het uitvoeren van de in dat decreet vermelde opdrachten.

Krachtens het tweede lid van dezelfde bepaling worden de aanvragen tot erkenning aan de Vlaamse Regering voorgelegd en deelt die regering haar beslissing mee binnen dertig dagen na ontvangst van de aanvraag. De erkenning wordt verleend voor een periode van vijf jaar en kan worden hernieuwd.

Artikel 5, derde lid, van het inspectiedecreet legt onder meer op dat elke beslissing tot afwijzing van een erkenning omstandig wordt gemotiveerd.

Op grond van artikel 5, vierde lid, van het inspectiedecreet kan de instantie of vereniging bij afwijzing van haar erkenning bezwaar aantekenen bij de Vlaamse Regering binnen dertig dagen na ontvangst van de beslissing. De Vlaamse Regering deelt haar beslissing mee binnen dertig dagen na ontvangst van het bezwaarschrift, zo luidt het vijfde lid van artikel 5 van het inspectiedecreet.

3.3. Sinds 5 december 2008 viel de in artikel 5 van het inspectiedecreet bedoelde erkenning voor vijf jaar steeds aan de vzw Centrum Islamonderwijs te beurt.

3.4. Verzoekster en de vzw Centrum Islamonderwijs dienen een aanvraag in om vanaf 1 januari 2024 erkend te worden om de opdrachten vermeld in het inspectiedecreet uit te voeren.

Bij ministerieel besluit van 18 december 2023 ‘tot erkenning van de instanties van de erkende godsdiensten en de vrijzinnige humanistische gemeenschap’ wordt de vzw Centrum Islamonderwijs ter uitvoering van artikel 5 van het inspectiedecreet en voor een periode van vijf jaar erkend.

Dat is in de beide zaken de tweede bestreden beslissing.

3.5. Met een brief van 18 januari 2024 tekent verzoekster bezwaar aan tegen de voormelde beslissing.

Op 9 februari 2024 beslist de Vlaamse Regering dat het bezwaar “ontvankelijk doch ongegrond” is en bevestigt zij “de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse rand om bij ministerieel besluit van 18 december 2023 de vzw centrum islamonderwijs te erkennen als erkende instantie van de islamitische godsdienst voor de periode van 1 januari 2024 tot en met 31 december 2028”, evenals “de hiermee gepaard

gaande beslissing om de aanvraag tot erkenning van de vzw Moslimraad van België als erkende instantie van de islamitische godsdienst af te wijzen”.

Dat is in de beide zaken de eerste bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging: de tussenkomst

Zaak A. 241.458/IX-10.436

4.1. Met een ter post aangetekend verzoekschrift van 10 april 2024 vraagt de vzw Centrum Islamonderwijs om in het geding te mogen tussenkomen.

De vzw Centrum Islamonderwijs heeft, daartoe behoorlijk uitgenodigd, het voor die tussenkomst verschuldigde rolrecht niet binnen de voorgeschreven termijn betaald.

Evenmin voert zij in dat verband overmacht of een onoverwinnelijke dwaling aan.

Er is derhalve reden om, met toepassing van artikel 10, § 4, van het koninklijk besluit van 5 december 1991 ‘tot bepaling van de rechtspleging in kort geding voor de Raad van State’ (hierna: procedurereglement kort geding), de vraag tot tussenkomst te verwerpen.

Zaak A. 241.704/IX-10.454

4.2. Met een ter post aangetekend verzoekschrift van 29 mei 2024 vraagt de vzw Centrum Islamonderwijs om in het geding te mogen tussenkomen.

De vzw Centrum Islamonderwijs blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissingen en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg is er grond om haar verzoek in te willigen.

V. Samenvoeging van de zaken

5.1. In haar verzoekschrift in de zaak A. 241.704/IX-10.454 vraagt verzoekster om deze samen te voegen met de zaak A. 241.458/IX-10.436.

Noch de verwerende partij, noch de tussenkomende partij in de zaak A. 241.704/IX-10.454 verzet zich tegen deze vraag.

5.2. De beide vorderingen zijn gericht tegen dezelfde bestreden beslissingen, de aangevoerde middelen zijn identiek en de uiteenzetting van de spoedeisendheid stemt woordelijk volkomen overeen.

Er is derhalve reden om, met toepassing van artikel 60, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’, te bevelen deze beide zaken samen te voegen.

VI. Ontvankelijkheid van de vorderingen

6. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de door de verwerende partij opgeworpen ontvankelijkheidsexcepties uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die excepties zouden alleen nodig zijn indien de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vorderingen tot schorsing vervuld zijn, wat, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

VII. Schorsingsvoorwaarden

7. Krachtens artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan de schorsing van de tenuitvoerlegging slechts worden bevolen onder de dubbele voorwaarde dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een beroep tot nietigverklaring en indien minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden.

VIII. Spoedeisendheid

Uiteenzetting

8. In de beide zaken voert verzoekster een woordelijk identiek betoog ter verantwoording van de spoedeisendheid – alleen de randnummers verschillen. Gemakshalve wordt geciteerd uit het verzoekschrift in de zaak A. 241.458/IX-10.436, met weglating van de voetnoten:

“33. In casu zijn er concrete omstandigheden aanwezig die de spoedeisendheid van deze vordering tot schorsing aantonen. Door de bestreden beslissingen, ontstaat er immers een schisma tussen de ‘bevoegde instantie’ in de zin van het Rechtspositiedecreet en de erkende instantie in de zin van het Inspectiedecreet.

In randnummers 22-23 werd er al op gewezen dat de Moslimraad de bevoegde instantie is in de zin van het Rechtspositiedecreet. De Moslimraad oefent op grond van het Rechtspositiedecreet de bevoegdheden van de bevoegde instantie uit met betrekking tot de aanstelling, de benoeming, de mutatie, de tucht en het ontslag van godsdienstleerkrachten van het islamitische geloof in het officieel onderwijs en het vrij gesubsidieerd onderwijs.

De bestreden beslissingen tot erkenning en niet-erkenning duiden vzw CIO aan als erkende instantie in de zin van artikel 5 van het Inspectiedecreet. Vzw CIO draagt op grond van het Inspectiedecreet de inspecteurs-adviseurs inzake het godsdienstonderwijs voor en is bevoegd om de leerplannen op te stellen.

Door de bestreden beslissingen tot erkenning en niet-erkenning worden de opdrachten op grond van het Rechtspositiedecreet en de opdrachten op grond van het Inspectiedecreet door twee verschillende instanties uitgeoefend.

34. Hoewel de decreetgever niet heeft uitgesloten dat deze opsplitsing van bevoegdheden zou kunnen voorvallen, is dit in de praktijk moeilijk werkbaar. De Moslimraad is bevoegd om leerkrachten aan te duiden en te controleren, maar deze leerkrachten dienen de leerplannen toe te passen die door vzw CIO zijn opgesteld en zullen hierop eveneens worden gecontroleerd door de inspecteurs-adviseurs, voorgedragen door vzw CIO. Op die manier wordt de uitoefening van de bevoegdheden door de Moslimraad onherroepelijk ondermijnd.

35. De spoedeisendheid van deze vordering tot schorsing wordt a fortiori aangetoond nu de Vlaamse Regering in de bestreden beslissing tot niet-erkenning van de Moslimraad (in het kader van het Inspectiedecreet) uitdrukkelijk ontkent dat de Moslimraad de bevoegde instantie is in de zin van het Rechtspositiedecreet. Niet alleen is deze stelling, zoals in randnummer 82-87 blijkt, kennelijk onjuist, maar ook zorgt ze voor een

bijzonder grote rechtsonzekerheid bij de Moslimraad, de leerkrachten van het islamitische godsdienstonderwijs en de scholen in het officiële en het vrij gesubsidieerde onderwijs.

Op dit moment gaat (een deel van) het onderwijsveld terecht ervan uit dat de Moslimraad de bevoegde instantie is in de zin van het Rechtspositiedecreet. Zo stelde [KH] in een hoorzitting van de Verenigde Commissies voor de bestrijding van gewelddadige radicalisering en voor Onderwijs dat de Moslimraad de bevoegde instantie is om leerkrachten aan te duiden en te controleren:

VILD moet worden versterkt. De opleiding van islamleerkrachten en de inspectie daarvan vormen daarbij heikele punten. Zij hebben ondersteuning en vorming nodig om een counternarrative te kunnen brengen. De spreker hoopt dat de recent gecreëerde Moslimraad die leerkrachten beter zal screenen.

36. Aldus zorgen de bestreden beslissingen ervoor dat het moeilijk werkbaar is voor de Moslimraad om de bevoegdheden uit het Rechtspositiedecreet op een afdoende manier uit te oefenen. Verder veroorzaken de bestreden beslissingen rechtsonzekerheid over de titularis van de bevoegdheden uit het Rechtspositiedecreet. Om ernstige schadelijke gevolgen te vermijden, is het daarom noodzakelijk om zo snel mogelijk een uitspraak te hebben over de uitvoerbaarheid van de bestreden beslissingen.

37. Een tweede reden voor de spoedeisendheid ligt in het feit dat de bestreden beslissingen de mogelijkheid aan de Moslimraad onttrekken om de taken uit het Inspectiedecreet uit te voeren, en deel te nemen aan de inspectie en de begeleiding van het [islamitisch] godsdienstonderwijs. Als representatief orgaan maakt de Moslimraad aanspraak om de taken uit het Inspectiedecreet uit te oefenen en invloed op het levensbeschouwelijk onderwijs te hebben. Als representatief orgaan belangt het de Moslimraad aan om de leerplannen voor het islamitisch godsdienstonderwijs op te stellen en de uitvoering ervan te laten controleren door adviseurs-inspecteurs die door de Moslimraad worden voorgedragen. Alleen op die wijze kan het representatief orgaan van de islamitische eredienst waken over de authenticiteit van het islamonderricht, met name dat de inhoud van het islamitische godsdienstonderwijs in overeenstemming is met de islamitische godsdienst waarvoor het representatieve orgaan staat en de goedkeuring wegdraagt van de islamitische geloofsgemeenschap.

Door de erkenning van de vzw CIO is dit vandaag geenszins gewaarborgd. De verzoekende partij verwijst naar de randnummers 76-79 waarin wordt aangetoond dat de werkwijze van vzw CIO niet de goedkeuring draagt van de islamitische geloofsgemeenschap.”

Beoordeling

9. Naar eis van artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de feiten

[bevatten] die, volgens de indiener ervan, de spoedeisendheid verantwoorden die ter ondersteuning van dit verzoekschrift wordt ingeroepen”. Hetzelfde is te lezen in artikel 8, eerste lid, 4°, van het procedurereglement kort geding. Dit houdt in dat het aan de verzoekende partij toevalt aan de zaak eigen, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen dat de zaak spoedeisend is, gelet op de gevolgen van een – voortdurende – tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

De spoedeisendheid van de zaak wordt derhalve niet vermoed, welke ook de aard van de bestreden beslissing is. De verzoekende partij moet aan de hand van concrete gegevens duidelijk aantonen dat de vernietigingsprocedure te laat zou komen om het onomkeerbare nadeel op te vangen of de belangen van de verzoekende partij veilig te stellen. Dit houdt in dat het aan deze partij toevalt om op de omstandigheden van haar zaak betrokken, specifieke gegevens bij te brengen die *in concreto* aantonen waarom de nadelige gevolgen die een tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing voor haar persoonlijk veroorzaakt, niet gedragen kunnen worden gedurende de gewone doorlooptijd van de annulatieprocedure en waarom de afloop van deze procedure bijgevolg niet kan worden afgewacht. Die gegevens moeten door de verzoekende partij worden onderbouwd op een wijze die de rechter toelaat ze te verifiëren, zodat hij kan aftoetsen of ze de beweerde spoedeisendheid inderdaad verantwoorden. Daarbij mag in beginsel alleen rekening worden gehouden met hetgeen in het verzoekschrift tot schorsing en de daarbij gevoegde stukken wordt uiteengezet én gestaafd.

De voorwaarde van de spoedeisendheid is bovendien een schorsingsvoorwaarde die afzonderlijk moet worden onderzocht. De onwettigheden die tegen de bestreden beslissingen worden aangevoerd, kunnen op zich geen reden zijn om het bestaan van de spoedeisendheid te aanvaarden.

10. Verzoekster gaat ervan uit dat zij over de bevoegdheid beschikt om de leerkrachten islamitische godsdienst aan te duiden en te controleren. De in

de zaak A. 241.704/IX-10.454 tussenkomen partij zou door de bestreden beslissingen bevoegd zijn voor het opstellen van de door die leerkrachten toe te passen leerplannen en de inspectie daarvan.

Daargelaten of die (eerste) vooronderstelling juist is, beweert verzoekster wel dat de “opsplitsing” van de voormelde bevoegdheden – verzoekster gewaagt zelfs van een “schisma” – “in de praktijk moeilijk werkbaar” is en dat “[o]p die manier” de uitoefening van de haar toegekende bevoegdheden “onherroepelijk [wordt] ondermijnd”, zij laat echter na dit op enigerlei wijze concreet te maken. Zij toont derhalve evenmin aan dat dit voor haar een zodanig nadeel oplevert dat zij niet de uitkomst van een annulatieprocedure kan afwachten.

11. Verzoekster beweert voorts dat de spoedeisendheid “a fortiori” voorhanden is omdat de verwerende partij in de beslissing van 9 februari 2024 “uitdrukkelijk ontkent dat de Moslimraad de bevoegde instantie is in de zin van het Rechtspositiedecreet”, wat zij “kennelijk onjuist” noemt en wat volgens haar voor een “bijzonder grote rechtsonzekerheid” zorgt.

In dat verband merkt de Raad van State, overigens mét verzoekster zelf, op dat de voormelde bestreden beslissing enkel ziet op de in artikel 5 van het inspectiedecreet bedoelde te erkennen instantie of vereniging en niet op de “bevoegde instantie van de godsdienst of betrokken eredienst” als bedoeld in de artikelen 4, § 3, en 5, 21°, van het decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs van 27 maart 1991.

Verzoekster kan uit een dergelijke overweging, waarvan zij niet aantoont dat het een dadelijk effect heeft op de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen, geen verantwoording putten om een beroep te mogen doen op de schorsingsprocedure.

12. Voor zover verzoekster, tot slot, nog aanvoert dat de bestreden beslissingen haar “de mogelijkheid [...] ontzeggen om de taken uit het Inspectiedecreet uit te voeren, en deel te nemen aan de inspectie en begeleiding van het [islamitisch] godsdienstonderwijs”, dat het haar “[aanbelangt] [...] om de leerplannen voor het islamitisch godsdienstondericht op te stellen en de uitvoering ervan te laten controleren door adviseurs-inspecteurs die door [haar] worden voorgedragen” en dat zij “[a]lleen op die wijze kan [...] waken over de authenticiteit van het islamonderricht”, moet worden vastgesteld dat verzoekster alleen duidelijk maakt wat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen betekent.

Daarmee toont zij evenwel – andermaal – niet aan dat haar zaak spoedeisend is en dat zij het afwikkelen van de annulatieprocedure niet zou kunnen verdragen.

13. Verzoekster overtuigt niet ervan dat zij een uitspraak ten gronde niet kan afwachten.

IX. Conclusie

14. Er is in de beide zaken niet voldaan aan ten minste één van de voorwaarden gesteld in artikel 17, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die cumulatief vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing worden toegewezen.

BESLISSING

1. De zaken A. 241.458/IX-10.436 en A. 241.704/IX-10.454 worden samengevoegd.

2. Het verzoek van de vzw Centrum Islamonderwijs tot tussenkomst in het administratief kort geding in de zaak A. 241.458/IX-10.436 wordt verworpen.

Het verzoek van de vzw Centrum Islamonderwijs tot tussenkomst in het administratief kort geding in de zaak A. 241.704/IX-10.454 wordt ingewilligd.

3. De Raad van State verwerpt de beide vorderingen.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren