

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 249.177 van 8 december 2020

in de zaak A. 232.384/X-17.848

In zake : 1. CONGREGATION YETEV LEV DSATMAR ANTWERP
LIMITED, vennootschap naar Brits recht
2. de VZW THORA VEJIRAH
3. Joel FOGEL
4. Moshe GRUNHUT
5. Baruch DRESDNER
6. Yitti ELYOVICS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stefan Sottiaux, Elke Cloots en Joos Roets
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38/ bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat David Braun
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Belgiëlei 187

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nicolas Bonbled, Sebastiaan De Meue en Simon Claes
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp

1. Het verzoekschrift, ingediend op 4 december 2020, strekt in de eerste plaats tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van:

“1. Artikel 15, §§ 1 en 3, artikel 17 en artikel 26 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te

beperken' [...], gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 1 november 2020 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken', gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 november 2020 [...];

2. Artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 november 2020 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken', gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 29 november 2020 [...]."

Tevens wordt gevraagd bij wijze van voorlopige maatregel de verwerende partij te bevelen:

- om binnen een korte termijn in nauwe samenspraak met de diverse geloofsgemeenschappen "een nieuwe regeling uit te werken zodat collectieve erediensten en religieuze huwelijksceremonies opnieuw kunnen plaatsvinden op een wijze die overeenstemt met de geloofsvoorschriften, mits inachtneming van de veiligheidsvoorschriften die strikt noodzakelijk zijn om hun doel te bereiken, namelijk de verdere verspreiding van het Coronavirus voorkomen"; en
- om te bevestigen "dat de synagoge ook voor studie, onderricht en bezinning toegankelijk moet blijven, ook indien daardoor meer dan vier personen tegelijk in het gebouw aanwezig zijn, mits eveneens de strikt noodzakelijke veiligheidsvoorschriften gerespecteerd worden".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 december 2020, om 13.30 uur.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Stefan Sottiaux, Elke Cloots, Joos Roets en David Braun, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaten Simon Claes en Philippe Junior Geysens die verschijnen voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge 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. De eerste en de tweede verzoekende partij zijn elk de inrichtende macht en eigenaar van een synagoge te Antwerpen.

De derde en de vierde verzoekende partij zijn een gelovig, praktiserend lid van de Antwerpse Joodse gemeenschap. De derde verzoekende partij is ook bestuurslid van de eerste verzoekende partij.

De vijfde en de zesde verzoekende partij zijn verloofd en staan op het punt om te trouwen volgens de joodse traditie.

4.1. De COVID-19-pandemie heeft ertoe geleid dat de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken op 28 oktober 2020 het besluit ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ (hierna: het ministerieel besluit van 28 oktober 2020) neemt. Artikelen 15 en 17 ervan laten de collectieve uitoefening van de eredienst onder voorwaarden toe. Artikel 26 voorziet in sancties, onder meer bij inbreuken op artikel 15. De maatregelen zijn van toepassing tot en met 19 november 2020.

4.2. Bij besluit van 1 november 2020 vervangt de minister de artikelen 15 en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020.

Het nieuwe artikel 17 luidt:

“De collectieve uitoefening van de eredienst en de collectieve uitoefening van de niet-confessionele morele dienstverlening en van activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging zijn verboden, met uitzondering van:

- de erediensten en de niet-confessionele morele dienstverlening bedoeld in artikel 15, § 3 en 4;
- de erediensten en de niet-confessionele morele dienstverlening die zijn opgenomen met de bedoeling ze via alle beschikbare kanalen te verspreiden en die alleen met maximaal 10 personen plaatsvinden, met inbegrip van de personen die voor die opname verantwoordelijk zijn, met het behoud van een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon, en voor zover de plaats van eredienst of niet-confessionele morele dienstverlening tijdens de opname voor het publiek gesloten blijft.”

Het nieuwe artikel 15, §§ 3 en 4, luidt:

“§ 3. Enkel de echtgenoten, hun getuigen en de ambtenaar van de burgerlijke stand of de bedienaar van de eredienst mogen huwelijken bijwonen.

Tijdens de activiteiten bedoeld in het eerste lid dienen de volgende minimale regels te worden nageleefd:

1° de uitbater of organisator informeert de bezoekers en personeelsleden tijdig over de geldende preventiemaatregelen en verstrekken de personeelsleden een passende opleiding;

2° een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon wordt gegarandeerd;

3° mondkmaskers en andere persoonlijke beschermingsmiddelen worden steeds sterk aanbevolen in de inrichting en worden er gebruikt indien de regels van de social distancing niet kunnen worden nageleefd omwille van de aard van de uitgeoefende activiteit, onverminderd artikel 25;

4° de activiteit moet zo worden georganiseerd dat samenscholingen worden vermeden;

5° de uitbater of organisator stelt middelen voor de noodzakelijke handhygiëne ter beschikking van het personeel en de bezoekers;

6° de uitbater of organisator neemt de gepaste hygiënemaatregelen om de inrichting en het gebruikte materiaal regelmatig te desinfecteren;

7° de uitbater of organisator zorgt voor een goede verluchting.

§ 4. Een maximum van 15 personen, kinderen tot en met 12 jaar niet meegeteld, mag begrafenissen en crematies bijwonen, zonder de mogelijkheid van blootstelling van het lichaam.

Tijdens de activiteiten bedoeld in het eerste lid dienen de volgende minimale regels te worden nageleefd:

1° de uitbater of organisator informeert de bezoekers en personeelsleden tijdig over de geldende preventiemaatregelen en verstrekken de personeelsleden een passende opleiding;

2° een afstand van 1,5 meter tussen elke persoon wordt gegarandeerd;

3° mondkmaskers en andere persoonlijke beschermingsmiddelen worden steeds sterk aanbevolen in de inrichting en worden er gebruikt indien de regels van de social distancing niet kunnen worden nageleefd omwille van de aard van de uitgeoefende activiteit, onverminderd artikel 25;

4° de activiteit moet zo worden georganiseerd dat samenscholingen worden vermeden;

5° de uitbater of organisator stelt middelen voor de noodzakelijke handhygiëne ter beschikking van het personeel en de bezoekers;

6° de uitbater of organisator neemt de gepaste hygiënemaatregelen om de inrichting en het gebruikte materiaal regelmatig te desinfecteren;

7° de uitbater of organisator zorgt voor een goede verluchting.”

Het ministerieel besluit van 1 november 2020 schrijft voor dat de maatregelen van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 van toepassing zijn tot en met 13 december 2020.

4.3. Het ministerieel besluit van 28 november 2020, ten slotte, voorziet, vanwege “de lichte daling in de cijfers”, in versoepelingen, maar verandert niets aan het verbod op collectieve uitoefening van de eredienst. Artikel 8 van het ministerieel besluit van 28 november 2020 vervangt artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 door een nieuwe versie – versie die niet op een hier relevante wijze verschilt van de vorige. Bepaald wordt tevens dat de maatregelen in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 van toepassing zijn tot 15 januari 2021.

4.4. In de woorden van de verzoekende partijen samengevat, verbieden de bestreden bepalingen “de collectieve uitoefening van de eredienst (en van de niet-confessionele morele dienstverlening en activiteiten binnen een filosofisch-levensbeschouwelijke vereniging) [...], met uitzondering van huwelijken, begrafenissen en erediensten die worden opgenomen met het oog op de verspreiding ervan, mits bij die diensten niet meer dan een welbepaald, uiterst beperkt aantal personen aanwezig is”.

IV. Ontvankelijkheid

5. Volgens de verwerende partij bevat het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd, “‘ondeelbare’ delen” die “in hun geheel” vorm geven aan het evenwicht dat de federale overheid nastreeft in haar bestrijdings- en versoepelingsbeleid. Het besproken verzoekschrift beoogt volgens haar de schorsing van een onderdeel van een ondeelbaar geheel. De Raad van State is daartoe niet bevoegd.

De exceptie behoeft geen nader onderzoek. Zoals hierna zal blijken, wordt niet tot een schorsing besloten.

6. Terecht wijst de verwerende partij erop dat de tweede verzoekende partij geen stukken bijbrengt waaruit haar precieze maatschappelijke doel blijkt.

Het verzuim is blijkens de toelichting van de verzoekende partijen ter terechtzitting toe te schrijven aan de moeilijke coronomstandigheden. Hoe dan ook is het, gelet op het feit dat niet wordt betwist dat de tweede verzoekende partij de inrichtende macht en eigenaar is van een synagoge, niet van aard mee te brengen dat het verzoekschrift in de huidige stand van het geding als onontvankelijk in hoofde van de tweede verzoekende partij moet worden beschouwd.

V. Grondvoorwaarden voor een schorsing of het bevelen van een andere voorlopige maatregel

7. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts bij uiterst dringende noodzakelijkheid tot schorsing van de tenuitvoerlegging, of tot het bevelen van een andere voorlopige maatregel, 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 een gewone vordering tot schorsing of tot het opleggen van een andere voorlopige maatregel.

VI. Vorderingen tot schorsing en tot het bevelen om een nieuwe regeling uit te werken

A. Voorwaarde van een ernstig middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af “uit een schending van de godsdienstvrijheid, zoals gewaarborgd in artikel 19 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 9 van het [Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM)] en de artikelen 18 en 27 van het [Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO-verdrag)], doordat de bestreden bepalingen een nationaal verbod opleggen op de collectieve uitoefening van de eredienst, met daarop slechts een zeer beperkt aantal uitzonderingen die bovendien slechts op maat van één enkele geloofsgemeenschap (*i.e.* de rooms-katholieke) zijn gesneden”. Er geldt bijgevolg een nagenoeg absoluut verbod op het houden van collectieve erediensten voor de joodse gelovigen. Dit maakt een manifest onevenredige beperking van de godsdienstvrijheid uit.

Weliswaar, zo wordt onder meer toegelicht, is het doel van de bestreden bepalingen duidelijk legitiem, maar zijn de maatregelen niet evenredig en bijgevolg niet noodzakelijk in een democratische samenleving. Op de evenredigheid past, volgens de verzoekende partijen, een stringent rechterlijk toezicht, om vier redenen.

In de eerste plaats is de godsdienstvrijheid één van de meest fundamentele van alle mensenrechten die in het EVRM verankerd liggen en behoort ze tot de harde kern van de Belgische Grondwet. In de tweede plaats

beperken de bestreden bepalingen de godsdienstvrijheid op een bijzonder verregaande wijze:

“Het kunnen houden van een eredienst samen met medegelovigen behoort tot de kern van de godsdienstvrijheid. Alle collectieve erediensten zijn echter verboden op het gehele Belgische grondgebied en dit minstens tot en met 15 januari 2021, zonder dat er een concreet perspectief is op enige versoepeling, laat staan de afschaffing van het verbod. Zelfs voor bijzondere religieuze vieringen, zoals Chanoeka (10-18 december 2020) of kerstmis (25 december 2020), wordt geen individuele uitzondering toegestaan. De enige uitzonderingen waarin de bestreden bepalingen voorzien bieden bovendien geen soelaas voor joods gelovigen, nu deze volledig op maat van het christelijk geloof zijn gesneden [...]. Voor zover [de verzoekende partijen] hebben kunnen nagaan is een dergelijke maatregel nog nooit in de Belgische geschiedenis opgelegd. Ook in oorlogstijd bleven eucharistievieringen en het voltrekken van de sacramenten toegestaan.”

In de derde plaats is volgens de verzoekende partij een strikte rechterlijke controle nodig omdat er geen voorafgaande democratische controle is geweest op de bestreden maatregelen, en in de vierde plaats omdat de besluitvormers intussen al sinds februari van dit jaar de tijd hebben gehad om evenredige maatregelen uit te werken.

Concreet zijn de verzoekende partijen van mening dat het bestreden eredienstverbod slechts de evenredigheidstoets kan doorstaan indien is aangetoond dat het strikt noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken, “in de zin dat er geen alternatieven bestaan die minder beperkend zijn voor de godsdienstvrijheid en die de volksgezondheid eveneens kunnen beschermen”. Volgens de verzoekende partijen bestaan die alternatieven en werden ze overigens door de synagogen consciëntieus toegepast in de periode tussen de eerste en de tweede lockdown (informatie aan de ingangen, mondklappers, anderhalve meter afstand, plexiglas tussen zitbanken, middelen voor handhygiëne, verluchting, desinfecteren van materiaal en gebedsruimten, geen collectieve gezangen, controle op samenscholing, bekendmaken contactpersoon aan wie besmetting kan worden gemeld met het oog op vergemakkelijking contactopsporing).

De beperkte uitzonderingen voor huwelijks- en begrafenisceremonies en opnames van erediensten kunnen absoluut niet volstaan om het verbod evenredig te maken. Ze kunnen geen soelaas bieden voor joodse gelovigen en het bekijken van een eredienst op een scherm laat niet toe om bijvoorbeeld de communie te ontvangen voor een katholieke gelovige, of om bepaalde religieuze tradities van de orthodoxe joden te laten plaatsvinden.

9. In de nota benadrukt de verwerende partij dat de bestreden maatregelen een legitieme doelstelling van algemeen belang nastreven, dat ze beogen de gezondheid van de bevolking in bedreigende omstandigheden te beschermen en de verspreiding van het coronavirus te vertragen, en dat zij bij de keuze van de maatregelen over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Deze maatregelen zijn slechts genomen na een zorgvuldig feitelijk onderzoek en na een zorgvuldige belangenafweging:

“Collectieve erediensten worden in de regel georganiseerd in een besloten of overdekte plaats, kunnen grotere groepen mensen samenbrengen, kunnen leiden tot handelingen die kansen op virusoverdracht vergroten, zoals gezangen, en vormen hierdoor een specifieke bedreiging voor de volksgezondheid. Er wordt gekozen voor een verbod op het organiseren van collectieve erediensten, maar met uitzonderingen voor bepaalde belangrijke gebeurtenissen (huwelijken, begrafeningen) en met vrijwaring van de mogelijkheid om de gebedshuizen individueel te bezoeken.”

Het nieuwe en onbekende karakter van het coronavirus maakt, volgens de verwerende partij, dat de precieze gevolgen van bepaalde maatregelen niet met volledige wetenschappelijke zekerheid kunnen worden ingeschat, en dat de overheid handelt door toepassing te maken van het voorzorgsbeginsel en door te kiezen voor krachtige maatregelen. Er mag bovendien niet uit het oog verloren worden dat op de verwerende partij positieve verplichtingen rusten, zoals deze voortvloeiend uit artikelen 2 en 8 van het EVRM.

Voorts wordt geen “bijzonder verregaand” verbod opgelegd wat de activiteiten van erediensten betreft. Individuele godsdienstbeleving in religieuze gebouwen blijft mogelijk. Ook religieuze ceremoniële activiteiten rond huwelijken en begrafeningen zijn toegelaten, evenals de opname van religieuze

ceremonies met het oog op een verspreiding via alle beschikbare kanalen. Tenslotte is het denkbaar dat een religieuze invulling kan worden gegeven aan de toegelaten samenscholingen tot maximum vier personen in de openlucht. Er geldt immers geen verbod op niet-essentiële verplaatsingen, waardoor vrij bewegen in de publieke ruimte is toegestaan.

De genomen maatregelen, die op regelmatige tijdstippen worden aangepast, zijn, aldus de verwerende partij, verantwoord. De religieuze beleving wordt slechts in zeer beperkte mate en tijdelijk verhinderd, waardoor een schending van het evenredigheidsbeginsel dient te worden afgewezen.

Beoordeling

10. Artikel 19 van de Grondwet luidt:

“De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd.”

Artikel 9 van het EVRM luidt:

“1. Eenieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door de eredienst, door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing ervan en het onderhouden van de geboden en voorschriften.
2. De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van de openbare veiligheid, voor de bescherming van de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

Artikel 18 van het BUPO-verdrag luidt:

“1. Een ieder heeft het recht op vrijheid van denken, geweten en godsdienst. Dit recht omvat tevens de vrijheid een zelf gekozen

godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen, zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen door de eredienst, het onderhouden van de geboden en voorschriften, door praktische toepassing en het onderwijzen ervan.

2. Op niemand mag dwang worden uitgeoefend die een belemmering zou betekenen van zijn vrijheid een door hemzelf gekozen godsdienst of overtuiging te hebben of te aanvaarden.

3. De vrijheid van een ieder zijn godsdienst of overtuiging tot uiting te brengen kan slechts in die mate worden beperkt als wordt voorgeschreven door de wet en noodzakelijk is ter bescherming van de openbare veiligheid, de orde, de volksgezondheid, de goede zeden of de fundamentele rechten en vrijheden van anderen.

4. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden, de godsdienstige en morele opvoeding van hun kinderen of pupillen overeenkomstig hun eigen overtuiging te verzekeren.”

11. De verzoekende partijen betogen op het eerste gezicht terecht dat de godsdienstvrijheid die in de voorliggende zaak in het geding is, een grondrecht van een bijzondere aard is en van oudsher een prominente plaats in de Grondwet inneemt. De erkenning van de vrijheid van eredienst behoorde in 1830 tot de voornaamste eisen van de Belgische opstandelingen en het waarborgen van een onaantastbare vrijheid van eredienst werd bij de bespreking van de Grondwet van 1831 in het Nationaal Congres noodzakelijk geacht voor de levenskansen van de nieuwe staat (E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, Brussel, Société typographique belge, 1844, deel I, p. 574-584).

De vrijheid van eredienst is, in de woorden van het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 62/2016 van 28 april 2016, één van “de kernwaarden van de bescherming die de Grondwet aan de rechtsonderhorigen verleent”.

Op het eerste gezicht voeren verzoekers op goede grond aan dat het recht om het geloof op collectieve wijzen te belijden, samen met geloofsgenoten, tot de kern behoort van de vrijheid van eredienst.

12. In zoverre artikel 9 van het EVRM en artikel 18 van het BUPO-verdrag het recht erkennen om alleen, maar ook met anderen, zijn godsdienst tot

uiting te brengen, hebben ze een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet. De bij die bepalingen geboden waarborgen vormen dan ook, in die mate, een onlosmakelijk geheel.

13. Tot deze waarborgen behoort dat een eventuele beperking van de vrijheid van godsdienst niet alleen moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte – hier de beteugeling van de gezondheidscrisis die door de corona-epidemie veroorzaakt wordt – maar ook dat ze aan het nagestreefde doel evenredig moet zijn.

14. Te dezen bestrijden de verzoekende partijen het verbod, behoudens beperkte uitzonderingen, dat het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd op 1 november 2020 en 28 november 2020, oplegt tot collectieve uitoefening van de eredienst. Het brengt voor hen mee dat het nagenoeg totaal onmogelijk is nog hun godsdienst op collectieve wijze uit te oefenen.

Dat er slechts sprake zou zijn van een eerder geringe beperking van de vrijheid van eredienst, zoals de verwerende partij betoogt, wordt door de Raad van State vooralsnog niet gevolgd.

De suggestie van de verwerende partij dat mogelijk aan een toegelaten samenscholing als bedoeld in artikel 15 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 – tot vier personen – de invulling van een collectieve uitoefening van de eredienst kan worden gegeven, lijkt, nog daargelaten de dienstigheid ervan, zelfs foutief. Zoals artikel 15 aangeeft, geldt het “behoudens andersluidende strengere [...] bepaling voorzien door dit besluit”. Artikel 17 is op het eerste gezicht zo een strengere bepaling. Ze verbiedt de collectieve uitoefening van de eredienst zonder in een uitzondering te voorzien in geval van een samenscholing tot vier personen.

Verder wordt vastgesteld dat artikel 15, §§ 3 en 4, van het ministerieel besluit van 28 november 2020, zoals gewijzigd op 1 november 2020

en 28 november 2020, in de eerste plaats geconcipieerd lijkt als profane uitzonderingen op het samenscholingsverbod. Door zich ertoe te beperken louter en alleen een zelfde uitzondering toe te staan voor religieuze huwelijken en begrafenis heeft de verwerende partij op het eerste gezicht onvoldoende rekening gehouden met de wat de erediensten zelf als belangrijke plechtigheden beschouwen.

De enige uitzonderingen op het verbod op de collectieve uitoefening van de eredienst waarin artikel 17 voorziet, betreffen een huwelijk (met maximaal vijf personen, kinderen tot 12 jaar niet meegeteld), een begrafenis (met maximaal vijftien personen, kinderen tot 12 jaar niet meegeteld), en de opname van een eredienst om ze te verspreiden via alle beschikbare kanalen (met maximaal tien personen). Waardoor de uiteenlopende verschillen in aantal zijn ingegeven en verantwoord worden, is onduidelijk. Hoe dan ook doen de verzoekende partijen op het eerste gezicht aannemen dat de uitzonderingen in hun geval amper, tot niet, kunnen worden toegepast. Uitgelegd wordt onder meer dat voor een joodse huwelijksceremonie minstens tien Joodse mannen (een “minjan”) aanwezig moeten zijn en dat het joodse geloof niet toelaat dat in een synagoge wordt gefilmd terwijl mensen bidden en dat die beelden worden verspreid onder alle gelovigen.

15. De epidemiologische situatie mag dan nog steeds zorgwekkend zijn, ze heeft er niet aan in de weg gestaan dat in het ministerieel besluit van 28 november 2020 toch is beslist tot bepaalde versoepelingen van de bestaande dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus te beperken.

In dat licht, en gelet op de ernstige inperking van de godsdienstvrijheid die het verbod van collectieve uitoefening van de eredienst voor de verzoekende partijen meebrengt, komt het op het eerste gezicht niet proportioneel voor dat de verwerende partij zelfs niet in de mogelijkheid heeft voorzien om de collectieve uitoefening van de eredienst ten minste, bij wijze van uitzondering en onder voorwaarden, te laten doorgaan in bepaalde gevallen, eventueel enkel op aanvraag met opgave van plaats en tijdstip. De Raad van State

ziet geen reden om *a priori* aan te nemen dat het grondig onderzoek naar de specifieke omstandigheden in die bepaalde gevallen niet op een betrouwbare manier zou kunnen uitwijzen dat er geen gevaar is voor een significante toename van het infectierisico.

16. Naar het voorlopig oordeel van de Raad van State is het bestreden verbod van zodanige invloed op de godsdienstvrijheid van de verzoekende partijen dat het niet kan worden beschouwd als evenredig met het nagestreefde doel.

Het eerste middel is ernstig.

B. Voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

17. De verzoekende partijen betogen dat voor hen onherstelbare schadelijke gevolgen dreigen, die steeds groter worden. Zij zien zich geconfronteerd met een totaalverbod van religieuze bijeenkomsten en een voortdurende schending van grondrechten. Net nú, in de donkere en koude wintermaanden waarin sociaal contact drastisch is teruggeschroefd, hebben de verzoekende partijen een bijzondere nood aan zingeving en spiritualiteit.

Voorts zou op geen van de naderende dagen waarop reeds meer dan 2000 jaar op hetzelfde ogenblik in december religieuze feesten worden gevierd, gebeden kunnen worden in de synagoge. Een volwassen Joodse man kan niet individueel aan zijn religieuze plicht voldoen om te bidden. Daartoe is de bijeenkomst van een groep van tien volwassen mannen noodzakelijk. De synagogen, die de verzoekende partijen beheren, maken de naleving van die gebedsplicht mogelijk. De gebedsplicht is van nog groter belang tijdens de joodse feestdagen. Gedurende het nakende feest Chanoeka (10 december 2020 tot 18 december 2020) moet een speciaal gebed worden opgezegd en moet uit de Thora worden voorgedragen.

Ten slotte is op 14 december 2020 de ceremonie van het huwelijk tussen de vijfde en de zesde verzoekende partij gepland. Die datum kan volgens de religieuze wetten die de verzoekende partijen nauwgezet volgen, niet worden aangepast. Daar geen dertien personen aanwezig mogen zijn, verbiedt het bestreden besluit dat de huwelijksceremonie kan plaatshebben. De bestreden beslissing veroorzaakt onherroepelijke mentale en familiale schade in hoofde van de vijfde en de zesde verzoekende partij.

Volgens de verzoekende partijen kan alleen een “UDN-procedure” een effectief rechtsmiddel verschaffen.

18. De verwerende partij repliceert in de nota dat het Joodse gebed niet absoluut in de fysieke aanwezigheid van tien mannen en in de synagoge moet worden opgezegd. De bestreden bepalingen maken het uitvoeren van de “minjan” niet absoluut onmogelijk. Ook wordt het viere van religieuze gebeurtenissen in huiselijke kring of in het openbaar door de bestreden bepalingen niet verhinderd, blijft een bezoek aan de synagoge tijdens Chanoeka mogelijk, en kan er digitaal contact worden genomen met dierbaren wier fysieke aanwezigheid niet mogelijk is.

Wat de vijfde en de zesde verzoekende partij betreft, voert de verwerende partij aan dat het huwelijk is gepland toen de pandemie nog volop woedde en dat zij nog steeds over de mogelijkheid beschikken om op de gekozen datum in het huwelijk te treden. Uit het verzoekschrift zou voorts blijken, aldus de verwerende partij, dat de zesde verzoekende partij niet kan deelnemen aan de geplande huwelijksceremonie omdat zij thans in Londen verblijft en waarschijnlijk minstens zeven dagen in quarantaine dient te gaan, waarna een periode van zeven dagen van extra waakzaamheid is geboden.

Ten slotte betoogt de verwerende partij dat verschillende joodse prominente organisaties opgeroepen hebben om de huidige coronamaatregelen na te leven.

Beoordeling

19. Het verbod op collectieve uitoefening van de erediensten werd aanvankelijk opgelegd bij ministerieel besluit van 1 november 2020, dat slechts van toepassing was tot en met 13 december 2020. Zoals de verzoekende partijen betogen, liet het ministerieel besluit het perspectief “om nog een deel van de religieuze feestdagen [van het feest Chanoeka] in de synagoge te vieren”.

Dat perspectief is weggeveegd door het ministerieel besluit van 28 november 2020, dat het verbod verlengt tot 15 januari 2021. Het ministerieel besluit maakt het ook onmogelijk voor de vijfde en de zesde verzoekende partij om de sinds lang geplande joodse huwelijksceremonie te laten plaatsvinden.

20. Mede gelet op de door hen bijgebrachte stukken, worden de verzoekende partijen geacht voldoende te staven dat zij in een geval verkeren waarin alleen een maatregel, die bij uiterste hoogdringendheid wordt genomen, kan voorkomen dat zij een nadeel lijden waarvan aannemelijk is gemaakt dat het bijzonder zwaarwichtig is voor hen – niet alleen voor de vijfde en de zesde verzoekende partij, maar ook voor de derde en de vierde verzoekende partij, die praktiserende Joodse gelovigen zijn, én voor de eerste en de tweede verzoekende partij, die als inrichtende macht en eigenaar van een synagoge vooralsnog geacht kunnen worden voor het collectief belang van de gelovigen van hun gemeenschap te mogen opkomen.

De tegenwerpingen van de verwerende partij kunnen niet van het tegendeel overtuigen. Het is niet aan de Raad van State om zich uit te spreken over de juiste wijze waarop de joodse godsdienst moet worden beoefend, noch om zich aan speculaties over de toekomst te wagen.

21. Tenslotte blijkt dat de verzoekende partijen zich effectief naar de aangevoerde uiterste urgentie hebben gedragen. Zij hebben hun vordering de

vijfde dag na de publicatie van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 in het Belgisch Staatsblad van 29 november 2020 ingesteld.

22. Ook aan de voorwaarde van een uiterst dringende noodzakelijkheid is voldaan.

C. Belangenafweging

Standpunt van de verwerende partij

23. De verwerende partij wijst in de nota op het risico van verwarring over de geldende maatregelen en het gevaar van een bijkomende verspreiding van COVID-19, indien tot een schorsing wordt overgegaan. Een onmiddellijke schorsing dreigt een onvoorspelbare reactie binnen de bevolking teweeg te brengen, met alle risico's van dien voor een nieuwe heropflakking van de pandemie. Gevraagd wordt dat eventueel aan de verwerende partij de mogelijkheid wordt gegeven om een herstelbesluit te nemen binnen een termijn van tien dagen.

Beoordeling

24. Artikel 17, § 2, tweede lid, van de Raad van State-wet schrijft voor:

“Op verzoek van de verwerende of de tussenkomende partij houdt de afdeling bestuursrechtspraak rekening met de vermoedelijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging of van de voorlopige maatregelen voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het openbaar belang, en kan ze besluiten de schorsing of voorlopige maatregelen niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.”

25. De verzoekende partijen vorderen dat, teneinde de disproportionele inperking van de vrijheid van eredienst te verhelpen, zowel een schorsing wordt uitgesproken als het bevel aan de verwerende partij wordt gegeven om een nieuwe regeling uit te werken die de vrijheid van eredienst niet

onevenredig inperkt. Naar het oordeel van de Raad van State wordt voldoende aan hun belangen tegemoet gekomen door alleen de voorlopige maatregel te bevelen dat de verwerende partij in een nieuwe regeling moet voorzien die niet de onwettigheid vertoont die op het eerste gezicht is vastgesteld in het ernstig bevonden middel, en door bijgevolg de verwerende partij, zoals door haar gevraagd, in de gelegenheid te stellen een herstelbesluit te nemen.

Daartoe wordt hierna in het dictum aan de verwerende partij een termijn van vijf dagen gegeven, tot en met 13 december 2020, om de artikelen 15 en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door de ministeriële besluiten van 1 november 2020 en 28 november 2020, te vervangen door een regeling die de collectieve uitoefening van de eredienst niet disproportioneel inperkt. Het dringt zich op dat de vervanging gebeurt in overleg met vertegenwoordigers van de geloofs- en levensbeschouwelijke gemeenschappen.

26. Door deze vervanging komt een voorlopige maatregel met betrekking tot de, eveneens aangevochten, sanctiebepaling van artikel 26 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 28 november 2020, hoe dan ook niet meer nodig voor.

VII. Vordering tot het bevestigen dat de synagoge voor studie, onderricht en bezinning toegankelijk moet blijven voor meer dan vier personen

27. De verzoekende partijen vragen bij wijze van voorlopige maatregel tevens om de verwerende partij te bevelen dat zij bevestigt “dat de synagoge ook voor studie, onderricht en bezinning toegankelijk moet blijven, ook indien daardoor meer dan vier personen tegelijk in het gebouw aanwezig zijn, mits eveneens de strikt noodzakelijke veiligheidsvoorschriften gerespecteerd worden”.

28. De gevorderde maatregel vertoont geen afdoende verband met de specifieke omstandigheden waarmee de verzoekende partijen de uiterst dringende noodzakelijkheid verantwoorden. Hij wordt dan ook verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State beveelt, bij wijze van voorlopige maatregel, dat de verwerende partij ten laatste op 13 december 2020 de artikelen 15, §§ 3 en 4, en 17 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’, zoals gewijzigd door ministeriële besluiten van 1 november 2020 en 28 november 2020, vervangt door maatregelen die de collectieve uitoefening van de eredienst niet onevenredig beperken.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht december tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust