

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.378 van 10 januari 2009
in de zaak A. 191.010/XII-5.676**

In zake : 1. de ARABISCHE EUROPESE LIGA,
 2. Mohamed BENHADDOU,
 die beiden woonplaats kiezen bij
 advocaat A. LAHLALI,
 kantoor houdende te GENT,
 Kortrijksesteenweg 731

tegen :

de burgemeester van de stad ANTWERPEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. DERIDDER,
kantoor houdende te ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 210A.

DE Wnd.VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de ARABISCHE EUROPESE LIGA en Mohamed BENHADDOU op 9 januari 2009 hebben ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid de schorsing te vorderen van de tenuitvoerlegging van "de administratieve beslissing gewezen door de Burgemeester van de Stad Antwerpen op 09 januari 2009" met betrekking tot de organisatie van een betoging te Antwerpen op 10 januari 2009;

Gezien het verzoekschrift dat de ARABISCHE EUROPESE LIGA en Mohamed BENHADDOU op 10 januari 2009 hebben ingediend om bij uiterst dringende noodzakelijkheid het bevelen van voorlopige maatregelen en het opleggen van een dwangsom te vorderen;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 9 januari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 10 januari 2009, om 09.00 uur;

Gehoord het verslag van staatsraad B. THYS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat A. LAHLALI, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat J. DERIDDER, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur J. STEVENS;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

Gegevens van de zaak

1.1. De verzoekende partijen hebben op 5 januari 2009 bij de burgemeester van de stad Antwerpen een aanvraag ingediend tot het organiseren van een betoging op 10 januari 2009 te Antwerpen, naar aanleiding van "de recente onrustwekkende ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Het betreft, naar zeggen van de verzoekende partijen, "een betoging pro-palestina".

1.2. Met een e-mail van 7 januari 2009 deelde politiecommissaris Karl Heeren van de politie van Antwerpen aan de verzoekende partijen richtlijnen mede die in acht moeten worden genomen bij het organiseren van de betoging. Deze richtlijnen betreffen de route van de manifestatie, het voorzien in een interne ordedienst, het indienen van een draaiboek waarin het verloop van de manifestatie wordt omschreven evenals de maatregelen die zullen worden genomen om het vreedzame verloop van de betoging te garanderen, en het ondertekenen van een document waarin de organisator zich garant stelt voor het rustige verloop van het evenement vanaf de samenstelling tot de ontbinding en waarbij hij erkent dat hij hiervoor de verantwoordelijkheid draagt.

1.3. Omdat de verzoekende partijen deze voorwaarden niet realiseerbaar achtten op zeer korte termijn, hebben zij op 8 januari 2009 aan de burgemeester een verzoek gericht om een minnelijke regeling uit te werken.

1.4. Dezelfde dag nog heeft overleg plaatsgehad op het politiecommissariaat te Antwerpen. De verzoekende partijen hebben bij die gelegenheid een tegenvoorstel geformuleerd.

1.5. Op 9 januari 2009 ontvingen de verzoekende partijen vanwege de burgemeester een brief waarbij hen de toelating werd gegeven om op 10 januari 2009 te Antwerpen een betoging te organiseren "onder enkele [...] opschortende voorwaarden die moeten vervuld zijn alvorens de betoging een aanvang neemt".

Deze voorwaarden zijn de volgende:

"1. De reisroute is dezelfde als die van de manifestatie van 4 januari 2009 om de hinder in de binnenstad tot een minimum te herleiden, te weten: St-Jansplein (samenkomst om 13.00 uur en vertrek om 14.00 uur) - Vondelstraat - Paardenmarkt - Hessenbrug - Hessenplein - Oude Leeuwenrui - Brouwersvliet - Tavernierskaai - Rijnkaai - Amsterdamsstraat - Londenstraat - Noorderplaats - zijrijbaan Italiëlei - Vondelstraat - St.-Jansplein (ontbinding)
2. uw organisatie zal voorzien in een interne ordedienst van minstens 50 deelnemers (of 10% van het geschatte aantal deelnemers) die én ouder zijn dan 20 jaar én een fluo gele overgooier dragen. De organisatie is verplicht om een nominatieve lijst te geven met de namen van deze 50 medewerkers, alsmede de geboortedatum en GSM nummer.
Indien deze schatting de 500 overstijgt, wordt de interne ordedienst verhoogd met 1/10e medewerkers onder dezelfde voorwaarde.
3. uw organisatie bezorgt de politie een draaiboek. Daarin wordt het verloop van de manifestatie beschreven en de maatregelen die uw organisatie zal nemen om de manifestatie rustig te laten verlopen voor, tijdens en na de betoging. In het draaiboek moet bovendien worden voorzien dat de interne ordedienst geen maskers, wapens of andere elementen die de openbare orde kunnen verstoren, tolereert en noemt de maatregelen op die dit kunnen garanderen."

De burgemeester licht onder meer toe dat de organisator van een evenement in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is voor het rustige verloop en de veiligheid van zijn betoging en voor de deelnemende manifestanten die hij op de been brengt en dat hij daarom de organisator vraagt in een interne ordedienst te voorzien die de deelnemers begeleidt en de optocht in goede banen leidt.

De voormelde beslissing van de burgemeester om de aangevraagde betoging slechts onder de voormelde voorwaarden toe te laten, maakt het voorwerp uit van de voorliggende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Grondvoorwaarden voor het bevelen van de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid

2. Overeenkomstig artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden besloten onder de drievoudige voorwaarde dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is, dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Aangevoerde middelen

2.1.1. De verzoekende partijen voeren in een eerste middel de schending aan van de artikelen 19 en 26 van de Grondwet, alsook van de artikelen 22 en volgende van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt.

Zij betogen dat artikel 19 van de Grondwet de vrijheid van meningsuiting waarborgt, dat luidens artikel 26 van de Grondwet openbare bijeenkomsten inderdaad kunnen worden onderworpen aan de politiewetten, maar dat de voorwaarden die door de burgemeester als administratieve overheid aan de uitoefening van de grondwettelijk gewaarborgde vrijheden kunnen worden gesteld, niet het kenmerk van preventieve maatregelen kunnen vertonen en niet onevenredig mogen zijn met het nagestreefde doel, dat in casu de door de burgemeester opgelegde voorwaarden het legaliteitsbeginsel schenden, omdat ze de facto neerkomen op een weigeringsbeslissing, nu het onmogelijk is daaraan te voldoen, dat dat niet rechtsgeldig van de Arabische Europese Liga kan worden verwacht dat zij de gevraagde interne ordedienst zou ontplooien en dat een dergelijke ordedienst bovendien over geen enkele politionele bevoegdheid zou kunnen beschikken.

De verzoekende partijen zetten ten slotte uiteen dat een betoging de uiting is van een democratische vrijheid die moet worden beschermd, dat de politiediensten binnen het kader van de hun door artikel 22, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt toevertrouwde opdracht overleg plegen met de organisatoren van de bijeenkomsten en met hen het verloop daarvan bespreken, dat te dezen de politiediensten inderdaad een aantal maatregelen voorstellen, maar

dat de eis van een interne ordedienst een verboden preventieve voorwaarde uitmaakt.

2.1.2.1. Luidens artikel 26, tweede lid, van de Grondwet blijven bijeenkomsten op de openbare weg ten volle aan de politiewetten onderworpen. Dit lijkt te betekenen dat de wetgever en de door de wetgever aangewezen overheden alle maatregelen mogen nemen om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord. Dergelijke maatregelen dienen wel in een redelijk verband van evenredigheid te staan tot het doel dat zij nastreven.

De verzoekende partijen laten in essentie gelden dat de voorwaarde die hen wordt opgelegd met betrekking tot de organisatie van een interne ordedienst neerkomt op een weigering van de aangevraagde betoging, omdat het voor hen onmogelijk is om daaraan te voldoen.

De desbetreffende voorwaarde legt aan de organisator van de betoging de verplichting op om te voorzien in een interne ordedienst van minstens 50 deelnemers (of 10% van het geschatte aantal deelnemers), die én ouder zijn dan twintig jaar én een fluo gele overgooier dragen. De organisatie is verplicht om een nominatieve lijst te geven met de namen van deze 50 medewerkers, alsmede hun geboortedatum en GSM- nummer. Indien het aantal geschatte deelnemers de 500 overstijgt, moet de interne ordedienst worden uitgebreid met één medewerker per tien bijkomende deelnemers.

Het valt op het eerste gezicht niet in te zien en de verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat het voor hen onmogelijk zou zijn om op korte tijd aan de voormelde voorwaarde te voldoen, te meer daar zij, naar eigen zeggen, tijdens het overleg op 8 januari 2009 met de politie van Antwerpen zelf hebben voorgesteld te voorzien in "25 vrijwilligers [...] teneinde de betoging in goede banen te leiden".

Dat de gevraagde interne ordedienst geen politietaken kan uitoefenen, lijkt, zoals de verwerende partij in haar nota laat gelden, vanzelfsprekend en wordt in de brief van 9 januari 2009 van de burgemeester aan de verzoekende partijen ook erkend. Blijkens diezelfde brief wordt een dergelijke ordedienst nodig geacht voor het begeleiden van de betoging en het in goede banen leiden ervan. De burgemeester stelt dat hij met deze voorwaarde betracht dat de

organisator zelf alle nuttige inspanningen zou doen om wanordelijkheden te voorkomen. Ter adstructie lijkt hij niet ten onrechte te verwijzen naar de verstoring van de openbare orde bij een manifestatie van dezelfde organisator en met eenzelfde voorwerp op 31 december 2008, toen niet in begeleiding was voorzien. In de gegeven omstandigheden kan de gestelde voorwaarde van de organisatie van een interne ordedienst die erop gericht is in de eerste lijn wanordelijkheden te voorkomen, in de huidige stand van de rechtspleging niet als een onevenredige maatregel, die de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting van de verzoekende partijen kennelijk bovenmatig beperkt of zelfs verhinderd, worden aangemerkt.

In zoverre de verzoekende partijen in het middel de schending aanvoeren van de artikelen 19 en 26 van de Grondwet is het derhalve niet ernstig.

2.1.2.2. Artikel 22 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt luidt als volgt:

"De politiediensten houden zich op in de nabijheid van elke grote volkstoeloop en nemen de gepaste maatregelen voor het rustige verloop ervan.

Zij zijn belast met het uiteendrijven van:

- 1/ alle gewapende samenscholingen;
- 2/ de samenscholingen die gepaard gaan met misdaden en wanbedrijven tegen personen en goederen of met overtreding van de wet van 29 juli 1934 waarbij de privé-milities verboden worden;
- 3/ de samenscholingen waarvan blijkt dat zij gevormd zijn of zich vormen met het oog op verwoesting, moord of plundering, of om een aanslag te plegen op de lichamelijke integriteit of het leven van personen;
- 4/ de samenscholingen die de uitvoering van de wet, van een politieverordening, van een politiemaatregel, van een gerechtelijke beslissing of van een dwangbevel hinderen.

Wanneer de federale politie op grond van artikel 16 of van dit artikel ambtshalve samenscholingen uiteendrijft of zich ophoudt in de nabijheid van een grote volkstoeloop, stelt ze de burgemeester van de betrokken gemeente en de korpschef van de betrokken lokale politie hiervan tevoren of, als dat niet mogelijk is, zo spoedig mogelijk op de hoogte en blijft ze bij dergelijke interventies bestendig met hen in contact."

In zoverre de verzoekende partijen in het middel aanvoeren dat ook deze wetsbepaling is geschonden, moet worden opgeworpen dat zij niet uiteenzetten op welke wijze die schending zich zou voordoen.

Het middel lijkt in zoverre dan ook niet ontvankelijk.

2.2.1. De verzoekende partijen voeren in een tweede middel de schending aan van het gelijkheidsbeginsel. Zij argumenteren dat de burgemeester gelijkaardige aanvragen niet op een ongelijke wijze mag behandelen. Zij wijzen in dat verband erop dat een betoging van de Vereniging voor Ontwikkeling en Emancipatie van Moslims op 4 januari 2009 werd toegelaten, zonder dat een gelijkaardige voorwaarde werd opgelegd en dat op 10 januari 2009 nog twee andere door de burgemeester aanvaarde betogingen worden gepland, waarbij aan de organisatoren geen verplichting tot het ontplooiën van een interne ordedienst werd opgelegd.

2.2.2. De verwerende partij repliceert in haar nota dat de verzoekende partijen zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden en dat bij de organisaties waarop de verzoekende partijen doelen het risico op ongeregelde heden na voorafgaand onderzoek lager werd ingeschat.

2.2.3. Tot een schending van het gelijkheidsbeginsel kan slechts worden besloten, indien gelijke situaties op ongelijke wijze worden behandeld. De verzoekende partijen tonen echter niet aan dat de genoemde manifestaties die reeds zouden hebben plaatsgehad of gepland zouden zijn zonder dat door de burgemeester voorwaarden zouden zijn gesteld inzake de organisatie van een interne ordedienst, dezelfde risico's op wanordelijkheden inhielden of inhouden als de betoging die door de verzoekende partijen is gepland. Te dezen weze herhaald dat de burgemeester in zijn brief van 9 januari 2009 aan de verzoekende partijen niet ten onrechte, zo lijkt, wijst op wanordelijkheden die hebben plaatsgevonden bij een manifestatie van dezelfde organisator op 31 december 2008.

Het tweede middel is derhalve niet ernstig.

2.3.1. In een derde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het zorgvuldigheidsbeginsel, de motiveringsplicht, "het beginsel van het hoorrecht" en "het principe van het verbod op rechtsmisbruik". Zij betogen dat zij op geen enkele wijze betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van de beslissing van 7 januari 2009, die hen door politiecommissaris Karl Heeren ter kennis werd gebracht. Volgens de verzoekende partijen was die beslissing buitensporig en is ze op een onwettige wijze tot stand gekomen.

2.3.2. Uit het ingediende verzoekschrift blijkt niet dat de bedoelde beslissing van 7 januari 2009 mede het voorwerp uitmaakt van de voorliggende vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. Bovendien lijkt die beslissing te zijn vervangen door de wel bestreden beslissing van de burgemeester van 9 januari 2009. Uit het betoog van de verzoekende partijen blijkt niet dat de door hen bekritiseerde wijze waarop de beslissing van 7 januari 2009 is tot stand gekomen, de bestreden beslissing van 9 januari 2009 mede vitieert.

Het derde middel kan niet tot de schorsing van de bestreden beslissing leiden.

2.4.1. In een vierde middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Zij stellen dat zij luidens de bestreden beslissing vóór zaterdag 10 januari 2009 om 12.00u een lijst met alle namen van de interne ordehandhavers aan de verwerende partij moeten meegedeeld hebben en dat een dergelijke eis een flagrante schending uitmaakt van de voornoemde wet.

2.4.2. De voornoemde wet sluit de verwerking van persoonsgegevens niet uit, maar waarborgt de rechten van de betrokkenen, alsook de veiligheid en de vertrouwelijkheid van de verwerking.

De verzoekende partijen leggen niet in het minst uit welke voorschriften van de voormelde wet zij door de bestreden beslissing geschonden zien, laat staan op welke wijze die schending zich zou hebben voorgedaan.

Het vierde middel lijkt niet ontvankelijk.

2.5. Vermits de verzoekende partijen geen ernstig middel aanvoeren, is alvast niet voldaan aan één van de drie eerder genoemde cumulatieve voorwaarden voor het bevelen van de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid dient derhalve te worden verworpen. Het is dienvolgens niet nodig de beide andere schorsingsvoorwaarden nog nader te onderzoeken.

Vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen

De verzoekende partijen vorderen tevens dat de Raad van State de volgende voorlopige maatregelen zou bevelen:

- de burgemeester van Antwerpen te verplichten om de door hem toegelaten "pro-palestina-betoging" die gepland is op 10 januari 2009 om 14.00u alsnog te laten doorgaan en hem te bevelen om de "modaliteiten" waartoe de verzoekende partijen zich ertoe verbinden om de betoging in goede banen te leiden, te erkennen;

- de burgemeester te bevelen dat hij tijdens de duur van de betoging alle vereiste voorbereidende maatregelen ter vrijwaring van de openbare orde en ter implementatie van de politiewetten zal voorzien;

- te bevelen dat bij niet-vrijwillige en onmiddellijke uitvoering van het tussengekomen arrest de burgemeester ertoe gehouden is een dwangsom van 100.000,00 euro te betalen.

Vermits de vordering tot het opleggen van voorlopige maatregelen en van een dwangsom een accessorium is van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, moet zij evenzeer als deze laatstgenoemde vordering worden verworpen,

OM DIE REDENEN BESLIST DE Wnd. VOORZITTER :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid wordt verworpen.

Artikel 2.

De vordering tot het opleggen bij uiterst dringende noodzakelijkheid van voorlopige maatregelen en van een dwangsom wordt verworpen.

Artikel 3.

De betekening van het onderhavige arrest gebeurt bij faxbericht.

Artikel 4.

De kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op 10 januari tweeduizend en negen, door :

de HH. B. THYS,
 D. DECOCK,

wnd. kamervoorzitter, staatsraad
griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

B. THYS.