

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 217.930 van 14 februari 2012
in de zaak A. 202.327/XII-6747**

In zake: de VZW LIGA VOOR MENSENRECHTEN
woonplaats kiezend te 9000 Gent
Gebroeders De Smetstraat 75

tegen:

de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 4 november 2011, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 28 juni 2011 van de gemeenteraad van de stad Gent waarbij het politiereglement op de bedelarij wordt aangenomen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 januari 2012.

Staatsraad Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Paul Pataer, die als ondervoorzitter verschijnt voor verzoekster, en advocaat Isabelle Vandeschoor, die loco advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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. Bij beslissing van 28 juni 2011 keurt de gemeenteraad een politiereglement op de bedelarij goed. Het reglement, genomen op grond van artikel 135 van de nieuwe gemeentewet, luidt:

- “1. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op een agressieve manier, onder meer door het opdringerig aanklampen van voorbijgangers.
2. Het is op het ganse grondgebied verboden bij het bedelen gebruik te maken van dieren.
3. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op trottoirs waar de doorgang van voetgangers of de toegang naar gebouwen bemoeilijkt kan worden.
4. Het is op het ganse grondgebied verboden te bedelen op de rijbaan of ten aanzien van de bestuurders of passagiers van voertuigen op de rijbaan, onder meer op of in de nabijheid van kruispunten.
5. Het is verboden te bedelen in de Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode, vastgelegd in de jaarlijkse Politieverordening Gentse Feesten.
6. Het is op het ganse grondgebied verboden aan de deuren te bellen of te kloppen met het doel een aalmoes te bekomen.
7. Overtreding van dit reglement wordt gesanctioneerd met een administratieve geldboete van 120 euro”.

In de beslissing wordt inzonderheid gemotiveerd wat volgt:

“Sinds de afschaffing [bij gemeenteraadsbesluit van 16 februari 1998] van het vroegere politiereglement [dat een algemeen bedelverbod op het Gentse grondgebied instelde] is een aanzienlijke toename vastgesteld van het fenomeen. Uit een verslag van de politie dd. 7 juni 2011 blijkt dat er in de jaren 2008, 2009 en 2010 149 feiten van bedelarij zijn geverbaliseerd, wat een gemiddelde betekent van ongeveer 50 processen-verbaal per jaar, en dus méér op jaarbasis dan in de volledige periode 1994-1998.

Deze processen-verbaal slaan niet op feiten van bedelen als dusdanig, maar hoofdzakelijk op effectieve verstoringen van de openbare orde (agressief bedelen -127 PVs) en exploitatie van bedelarij (22 PV's). Er wordt ook PV opgemaakt in de gevallen waarbij in strijd met het Strafwetboek met kinderen wordt gebedeld.

Het toegenomen bedelen blijkt niet beperkt tot bepaalde zones in het stadscentrum maar strekt zich evenzeer uit tot de periferie van het stadscentrum. De vaststellingen op de inkomende en uitgaande assen van de Stad zijn onlosmakelijk verbonden met het bedelen op of in de nabijheid van kruispunten. De politie vermeldt ook een toename van klachten van handelaars en omwonenden inzake een toegenomen overlast door agressieve bedelarij en ‘bedeltoerisme’, vooral geconcentreerd in de zg ‘kuip’ van Gent, waar een aantal gekende plekken gesignaleerd worden waar vaak bedelaars zijn aan te treffen.

Het is aangewezen om die vormen van bedelen te verbieden die verstoringen van de openbare orde of een vorm van overlast en verstoring van het veiligheidsgevoel meebrengen, in de vorm van opdringerig aanklappen van voorbijgangers, of het beïnvloeden van voorbijgangers door middel van de aanwezigheid van dieren, en algemeen alle vormen van bedelen op plaatsen of op manieren die de doorgang van de voetgangers en weggebruikers bemoeilijkt.

Ook het aanspreken van de bestuurders van stilstaande of traag rijdende voertuigen op de rijbaan, meestal op grote kruispunten, is een ongewenste en storende vorm van bedelen, die het verkeer hindert. Deze vorm van bedelarij gebeurt vaak ten aanzien van files van voertuigen, door voetgangers die zich tussen het verkeer bewegen of die de bestuurders aanspreken en hierdoor onoplettendheid veroorzaken of risico's voor ongevallen vergroten.

In het belang van de openbare veiligheid tijdens de Gentse Feesten, waarin anderhalf tot 1,8 miljoen bezoekers te verwachten zijn, moet deze grote volkstoeeloop maximaal beheersbaar zijn en is het aangewezen om elke vorm van bedelen te verbieden binnen de strikt omschreven Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode, vastgelegd in de jaarlijkse Politieverordening Gentse Feesten.

Ook het aanbellen of aankloppen aan woningen om een aalmoes te bekomen verstoort de openbare rust”.

IV. Belang

4. Volgens verwerende partij mist verzoekster het vereiste belang.
5. Vooralsnog bestaat er geen noodzaak om over de ontvankelijkheidsexceptie uitspraak te doen. Een onderzoek van en een uitspraak over die exceptie zouden alleen nodig zijn indien mocht blijken dat de grondvoorwaarden voor het toewijzen van de vordering tot schorsing vervuld zijn, hetgeen, zoals hierna zal blijken, niet het geval is.

V. Schorsingsvoorwaarden

6. Krachtens artikel 17, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

VI. Eerste schorsingsvoorwaarde

A. Eerste middel

7. Een eerste van vier middelen is afgeleid uit de schending van de artikelen 119*bis* en 135 van de nieuwe gemeentewet en van het evenredigheidsbeginsel. Het behelst vier onderdelen.
- 8.1. Volgens een *eerste onderdeel* schendt het bestreden besluit het artikel 119*bis* van de nieuwe gemeentewet in zoverre het de exploitatie van andermans bedelarij wil bestraffen. Dat wordt naar het oordeel van verzoekster al voldoende beteugeld door de artikelen 433*ter* en 433*quater* van het strafwetboek.
- 8.2. Komt de exploitatie van bedelarij weliswaar ter sprake in het motiverend gedeelte van de bestreden beslissing, vooralsnog is hiermee niet beslissend aangetoond dat verwerende partij met haar besluit wezenlijk iets anders

beoogt dan “het reglementeren van de agressieve vormen van bedelarij op haar grondgebied welke kennelijk openbare overlast kunnen veroorzaken”. Zoals zij op pagina 9 van haar nota op het eerste gezicht geloofwaardig betoogt, wordt welbepaald die 5,7 % van de bedelaars geviseerd die agressief of luidruchtig te werk gaat, teneinde “openbare overlast op een efficiënte wijze te bestrijden”.

De krantenartikels waarnaar verzoekster verwijst, volstaan op het eerste gezicht niet om dat onderuit te halen.

Het eerste middelonderdeel is niet ernstig.

9.1. Een *tweede onderdeel* is gericht tegen het verbod, in artikel 5 van het bestreden reglement, om te bedelen in de Gentse-Feestenzone tijdens de Gentse-Feestenperiode. Het is volgens verzoekster “op geen enkele afdoende manier hardgemaakt” dat er dan sprake is van een “algemene storing van de openbare orde door de aanwezigheid van bedelaars” die verantwoordt dat ook het niet-hinderlijk bedelen wordt verboden.

9.2. Volgens verwerende partij evenwel is “het een internationaal gekend fenomeen [...], dat politiereglementen de aanwezigheid van bedelaars trachten te organiseren of uit te sluiten in bepaalde zones in de periode waarin een stad een toeristisch hoogtepunt ondergaat, waardoor veel meer volk op straat loopt en aldus alle risico’s op maatschappelijke overlast zo goed mogelijk beheerst dienen te worden”.

9.3.1. De wet verbiedt noch bestraft bedelarij. Dat sluit op zichzelf niet uit dat bedelarij, zoals in het bestreden besluit gebeurt, op grond van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet aan beperkingen onderworpen wordt.

Dit artikel 135, § 2, draagt de gemeenten op ten behoeve van de inwoners in een goede politie te voorzien “met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen”. De Raad van State heeft steeds aangenomen dat de politiezaken die aldus aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten worden toevertrouwd, specifiek de materiële orde betreffen. De toevoeging, door een wet van 13 mei

1999, van een 7° in artikel 135, § 2, tweede lid, heeft dat niet veranderd, zoals de Raad van State kort geleden nog bevestigde in zijn arrest nr. 202.037 van 18 maart 2010. Dit 7° plaatst uitdrukkelijk ook “het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast” binnen de zaken van algemene politie waarvoor de gemeenten bevoegd zijn.

Opdat de uitoefening van de algemene politiebevoegdheid naar recht verantwoord is, moeten voldoende aangetoonde, concrete ordehandhavingsbehoeften voorhanden zijn, waarmee de genomen maatregelen een redelijk verband van evenredigheid vertonen. In het kader van dergelijke maatregelen, die willen beveiligen tegen een gevaarsdreiging of risico, is de evenredigheid een zaak van afwegen waarbij de maatregel niet meer pijn mag doen dan noodzakelijk uit een oogpunt van herstel van de openbare orde, getuige bijvoorbeeld het arrest van de Raad van State nr. 197.212 van 23 oktober 2009.

9.3.2. In zoverre artikel 6 van het bestreden besluit ertoe zou strekken om uit overwegingen van toeristische aard het straatbeeld tijdens de Gentse Feesten vrij van bedelaars te houden, lijkt het niet de handhaving van de materiële openbare orde na te streven en dus voor zijn rechtsgrond niet op artikel 135, § 2, te kunnen steunen.

Dat het, voorts, voor verwerende partij zaak is om de maatschappelijke overlast tijdens toeristische hoogtepunten als de Gentse Feesten zo goed mogelijk te beheersen, mag geredelijk worden aangenomen. Daarmee is evenwel nog niet gezegd en aannemelijk gemaakt dat het om reden van het gevaar voor overlast en ter wille van de beheersbaarheid van de volkstoeloop tijdens de Gentse Feesten, nodig is om niet alleen agressief bedelen, maar zonder meer élk bedelen te verbieden. Het argument dan weer -in de nota van verwerende partij- als zou het betrokken verbod “in het belang van de bedelaars” zijn, lijkt op het eerste gezicht geen overweging die bij het aannemen ervan heeft voorgezeten.

Het tweede middelonderdeel komt in de gegeven omstandigheden ernstig voor.

10.1. Een *derde onderdeel* noemt het door artikel 2 van het aangevochten reglement ingestelde verbod op bedelen door gebruik te maken van dieren, disproportioneel en in strijd met de persoonlijke vrijheid van het individu. Tevens wordt betwist dat bepaalde manieren van bedelen op het hele grondgebied worden verboden, terwijl “[v]oor het bedelen in de winkelstraten en het centrum van de stad, dan wel op de toegangswegen” beoogd wordt.

10.2.1. Wat het gebruik van dieren bij het bedelen betreft houdt de betrokken overlast, volgens de nota van verwerende partij, verband met de bedreiging die van de dieren kan uitgaan en met de belemmering van de doorgang op voetpaden en voor winkels.

Geen van beide argumenten kan op het eerste gezicht overtuigen. Het eerste lijkt rekening te houden met een onrealistisch gevaar, het tweede met een gevaar dat al bezworen wordt door het verbod om de doorgang op trottoirs te versperren *tout court*. Het is weinig waarschijnlijk dat een bedelaar die milddadigheid verwacht, zijn dier gebruikt om de potentiële gever af te schrikken; alleszins doet het administratief dossier er niet van blijken dat reeds praktijken in die zin werden vastgesteld. Aangezien artikel 3 van het bestreden besluit in het algemeen verbiedt te bedelen op trottoirs waar de doorgang bemoeilijkt kan worden, komt het nodeloos verregaand voor om, specifiek met het oog op diezelfde vlotte doorgang, supplementair ook nog een permanent verbod, geldend voor het ganse grondgebied, in te stellen op het gebruik van dieren bij het bedelen.

10.2.2. Dat tevens de verboden om te bedelen op trottoirs waar de doorgang van voetgangers of toegang naar gebouwen bemoeilijkt kan worden of om te bedelen op de rijbaan (of ten aanzien van de bestuurders of passagiers) onevenredig zouden zijn, doordat ze op het gehele grondgebied van verwerende partij van toepassing zijn, wordt vooralsnog niet bijgevalen.

Ze betreffen ogenschijnlijk fenomenen waaraan een orde-verstorend karakter vrij inherent lijkt en die zich ook buiten “locaties in het stadscentrum” zouden manifesteren. Immers zijn blijkens het politioneel verslag van 7 juni 2011, waarin de bestreden beslissing steun zoekt, vaststellingen van verstoring van de openbare orde gedaan op of nabij de kruispunten van de

inkomende en uitgaande assen, in “de kuip van Gent” en erbuiten, alles bij mekaar in niet minder dan dertig straten.

10.2.3. Het middelonderdeel is (alleen) ernstig in zoverre het artikel 2 van het bestreden besluit betreft.

11.1. Een *vierde onderdeel* focust op het verbod om aan te bellen of te kloppen met het oog op het krijgen van een aalmoes. Dit gedrag is volgens verzoekster “geenszins te vatten onder de openbare overlast”.

11.2. Het van deur tot deur aanbellen om een aalmoes te verkrijgen is, aldus verwerende partij in de nota, bedelarij en tevens een verstoring van de openbare rust.

11.3. Met de toevoeging van een 7° aan de zaken van politie die het artikel 135, § 2, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten heeft toevertrouwd, heeft de wetgever wat meer armslag aan de gemeenten willen geven, namelijk -aldus het arrest nr. 202.037 van 18 maart 2010- door de lat qua verstoring van de openbare orde die vereist is opdat de gemeentelijke algemene politiebevoegdheid rechtmatig in werking gesteld kan worden, te verlagen tot het niveau van “overlast”. Hierdoor moet de impact of hinder ten gevolge van de inbreuken op de materiële orde minder zwaarwegend zijn dan beweerdelijk voorheen het geval was opdat de gemeenten op grond van artikel 135, § 2, mogen optreden.

Dat de lat qua ordeverstoring verlaagd is, betekent evenwel niet dat ze nu op de grond ligt, zodat het de gemeenten voortaan toegelaten zou zijn om eender welke gedraging die onbehaaglijk stemt of ongewenst voorkomt als overlast te bestempelen en dan op grond van artikel 135, § 2, te verbieden.

Het aanbellen of aankloppen aan een deur lijkt niet *ipso facto* van aard de openbare rust te verstoren. Bovendien verschaft het administratief dossier geen enkel concreet element dat op enigerlei wijze ervan doet blijken dat enig problematisch aanbel- of aanklopedrag van bedelaars werd vastgesteld of redelijkerwijs vermoed mag worden. Op het eerste gezicht is dan ook niet de

minimaal vereiste feitelijke grondslag voorhanden voor het principieel verbod in artikel 6 van het bestreden besluit om “aan de deuren te bellen of te kloppen met het doel een aalmoes te bekomen”.

Dat een dergelijk verbod ook elders in politiereglementen, zoals te Antwerpen, voorkomt, verhelpt dat niet.

Het onderdeel is ernstig.

B. Tweede middel

12. Een tweede middel is gericht tegen het verbod tot bedelen waar de doorgang op trottoirs of de toegang naar gebouwen “kan” worden bemoeilijkt. Het heet onduidelijk te zijn wanneer daarvan sprake is, zodat de bepaling niet kan worden nageleefd en zodat het rechtszekerheids- en zorgvuldigheidsbeginsel geschonden worden.

13. Artikel 3 van het bestreden besluit verbiedt te bedelen op trottoirs “waar de doorgang van voetgangers of de toegang naar gebouwen bemoeilijkt kan worden”.

Of het bedelen al dan niet hinderlijk is en van aard om de doorgang op het voetpad of de toegang tot gebouwen moeilijk te maken, moet steeds *in concreto* worden uitgemaakt en hangt zoals verwerende partij terecht opmerkt af “van plaats, tijd, aantal voetgangers, breedte deur, breedte voetpad, e.d.m.”. Dat de bedoelde obstructie noodzakelijkerwijs een kwestie van context is, betekent echter nog geenszins, zo lijkt, “dat het onmogelijk is de bepaling na te leven” en dat het voor de betrokken burger onvoorzienbaar zou zijn waartoe hij gehouden is.

Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

14. In een derde middel noemt verzoekster de “redelijkheid, realiteitszin en de evenredigheid” ver te zoeken, doordat verwerende partij goed weet dat de maatregel weinig tot geen nut heeft “daar de personen die men beoogt te beboeten, geen identiteitsbewijs kunnen voorleggen of geen gekend adres hebben”.

15. Het middel bekritiseert in essentie dat verwerende partij voor een repressieve aanpak koos, eerder dan “de doorstroom naar dienstverlening in deze te bevorderen”. Het is verzoeksters overtuiging dat “dit geen zoden aan de dijk zal brengen”.

In de huidige stand van de procedure lijkt de grief opportuniteitskritiek te behelzen, die niet vermag de onwettigheid van de bestreden beslissing aan te tonen.

Het middel is niet ernstig.

D. Vierde middel

16. In een vierde middel wordt wezenlijk aangevoerd dat, in de geest van de artikelen 30 en 31 van het Herziene Europees Sociaal Handvest, de bedelarij in de eerste plaats “op een sociaal helende manier” moet worden aangepakt. Door het verschijnsel van de bedelarij op een repressieve manier te beteugelen worden die artikelen, in samenhang met artikel E over non-discriminatie, geschonden.

17. Overeenkomstig de in het middel aangevoerde artikelen 30 en 31 verbinden de verdragsluitende partijen zich ertoe maatregelen te nemen om de daadwerkelijke toegang te bevorderen tot de arbeidsmarkt, huisvesting, opleiding, onderwijs, cultuur, sociale en medische bijstand van de personen die zich in een situatie van armoede of sociale uitsluiting bevinden of dreigen te bevinden, evenals maatregelen die tot doel hebben de toegang tot menswaardige huisvesting te bevorderen, de kans om dakloos te worden te voorkomen en te beperken, en de

huisvestingskosten haalbaar te maken voor wie niet over voldoende middelen beschikt.

Vooralsnog wordt met verwerende partij aangenomen dat verzoekster niet aantoont “op welke wijze het politiereglement op de bedelarij voormelde verdragsbepalingen zou schenden”.

Het middel is niet ernstig.

VII. Tweede schorsingsvoorwaarde

18. Verzoekster zet in verband met het moeilijk te herstellen ernstig nadeel uiteen dat zij statutair tot doel heeft onder meer de beginselen van de vrijheid te verdedigen, dat het bestreden besluit de persoonlijke vrijheid van het individu schendt en schade toebrengt, en dat het besluit er eveneens toe zal leiden dat mensen die zich in een precaire financiële situatie bevinden en om die reden tot bedelarij overgaan, ook nog eens financieel getroffen worden door de hun opgelegde boete.

19. Hiervoor is gebleken dat alleen een ernstig middel wordt ingebracht tegen het verbod om bij het bedelen gebruik te maken van dieren (artikel 2), tegen het verbod tot bedelen tijdens de Gentse-Feestenperiode (artikel 5) en tegen het verbod om aan de deuren te bellen of te kloppen om een aalmoes te verkrijgen (artikel 6). Bijgevolg is slechts na te gaan of de impact van welbepaald die drie verboden vermag een moeilijk te herstellen ernstig nadeel toe te brengen aan het ideële collectieve belang dat verzoekster zich statutair tot doel heeft gesteld te behartigen.

20. Alvast wat het verbod tot bedelen tijdens de Gentse-Feestenperiode betreft, verklaart verzoekster ter terechtzitting dat zij “kan aanvaarden” dat er geen sprake is van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

Voorts voert zij ter zitting zelf een recent krantenbericht aan waaruit moet blijken dat er met toepassing van het bestreden reglement tot nog “51 sancties uitgeschreven” zijn, waarvan er welgeteld één is betaald. Ernaar

gevraagd of dit mogelijk van aard is het beweerde moeilijk te herstellen ernstig nadeel tegen te spreken, zegt verzoekster dat zij “toegeeft” dat “er zich geen ramp stelt”.

Een en ander staft de Raad van State in zijn oordeel dat de drie besproken verboden niet van aard zijn om het door verzoekster verdedigde ideële belang, namelijk de persoonlijke vrijheid van het individu, op een zodanig ernstige en moeilijk te herstellen wijze te schaden dat het nadeel kan verantwoorden dat de kwestieuze verbodsbepalingen, in afwachting van een uitspraak over de gevorderde vernietiging ervan, reeds in hun tenuitvoerlegging worden geschorst.

21. Er is met betrekking tot de artikelen 2, 5 en 6 van het bestreden reglement niet voldaan aan de tweede cumulatieve grondvoorwaarde voor een schorsing. Aangezien hiervoor, *sub* VI, bleek dat wat de andere artikelen betreft dan weer niet is voldaan aan de eerste cumulatieve grondvoorwaarde, is er bijgevolg reden om de vordering in haar geheel af te wijzen.

BESLISSING

De Raad van State verwerpt de vordering tot schorsing.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 februari 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	staatsraad,
	waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust