RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

nr. 226.784 van 18 maart 2014
in de zaak A. 204.984/XII-6955

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

tegen:

de STAD BRUGGE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Stockhouderskasteel
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2012 strekt tot de nietigverklaring van de politieverordening van 27 maart 2012 van de gemeenteraad van de stad Brugge houdende 'verbod op consumptie van alcoholische dranken op de openbare weg in uitgangsbuurten'.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 januari 2014.

Staatsraad Geert Debersaques heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Staelens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Auditeur Jurgen Neuts 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. Op 27 maart 2012 keurt de gemeenteraad van de stad Brugge een politieverordening goed waarbij een verbod wordt ingevoerd om op de openbare weg in uitgaansbuurten alcoholische dranken te consumeren. Die verordening luidt:

> "Artikel 1.
> § 1. In de nachten van donderdag op vrijdag, vrijdag op zaterdag en zaterdag op zondag is het, telkens van 23u00 tot 08.00u, verboden om alcoholhoudende dranken te consumeren op de openbare weg in de volgende straten en pleinen:
> Langestraat, Hoogstraat, Peerdenstraat, Riddersstraat, Kelkstraat, Meestraat, Mallebergplaats, Philipstockstraat, Cordoeanierstraat, Keersstraat, Ieperstraat, Burg, Burgstraat, Breidelstraat, Vlamingstraat, Niklaas Desparsstraat, Jakob Van Ooststraat, Kuipersstraat, Robijnstraat, Adriaan Willaerstraat, Kraanplein, Kraanrei, Biskajerplein, Akademiestraat, Sint-Jansstraat, Sint-Jansplein, Wapenmakersstraat, Eiermarkt, Geernaartstraat, Rozemarijnstraat, Geldmuntstraat, Sint-Jakobsstraat, Noordzandstraat, Sint-Amandsstraat, Dweersstraat, Muntplein, Artoisstraat, Speelmansrei, 't Zand, Vrijdagmarkt, Zuidzandstraat, Steenstraat, Markt;

§ 2. Het bezit van (ge)open(de) recipiënten met alcoholhoudende dranken wordt gelijkgesteld met het consumeren ervan.
Artikel 2.
§ 1. Het verbod van artikel 1 is niet van toepassing op vergunde horeca-terrassen op de genoemde straten en pleinen.
§ 2. De burgemeester kan bij bijzondere gelegenheden en vergunde evenementen uitzonderingen op het verbod van artikel 1 toestaan.
Artikel 3.
§ 1. Overtredingen op het verbod van artikel 1 worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete cfr. het stedelijke kaderreglement op de gemeentelijke administratieve sancties.
§ 2. De alcoholhoudende dranken en hun recipiënten, aangetroffen in strijd met het verbod van artikel 1, worden bestuurlijk inbeslaggenomen en vernietigd."

In het verslag over die gemeenteraadszitting wordt daaromtrent als volgt gemotiveerd:

"Overwegende dat de stad Brugge een resem van maatregelen genomen heeft om de overlast in uitgaansbuurten te gaan beperken, zoals:

- de versterkte inzet van politiepatrouilles tijdens weekendnachten ikv. de prioriteit 'overlast in uitgaansbuurten' van het Zonaal Veiligheidsplan. Op vrijdagnacht en op zaterdagnacht worden telkens 8 à 9 politiemensen ingezet in de aanpak van weekendoverlast.
- de inzet van politiemensen in burger die als weekendspotter de uitgaansbuurten observeren in het kader van de informatiegestuurde politiezorg.
- de inzet van 15 bewakingscamera's in de uitgaansbuurten, om beter de uitgaansbuurten te monitoren, patrouilles aan te sturen en feiten op te helderen.
- het project RAVEN waarbij veelplegers van geweld in het uitgaansleven daadwerkelijk vervolgd worden door justitie.
- het uitbouwen van een overlegmodel met de horecauitbaters in de schoot van het project '+ café'.
- het organiseren van vormingsmomenten voor de horecauitbaters rond diverse uitgaansgerelateerde thema's.
- de politieverordening mbt. de nachtelijke verkoop van alcoholhoudende dranken in de periode mei-september.
- de politieverordening op het gebruik van de openbare weg door opstelling van losse terrassen.
- de installatie van toiletinfrastructuur om […] het wildplassen [tegen] te gaan.
- de invoering van Gemeentelijke Administratieve Sancties om wildplassen tegen te gaan.

- de mogelijkheid voor uitbaters om een rookcharter te ondertekenen, waarbij cafébazen kliënteel niet bedienen op de openbare weg of buiten het vergunde terras en kliënteel aansporen om geen drank te consumeren op de openbare weg.

Overwegende dat er, ondanks deze inspanningen, toch nog heel wat overlast van het uitgaansleven ervaren wordt, inzonderheid door de verstoring van de openbare orde, omgevingslawaai, het lastigvallen van mensen, het gooien met glazen en het achterlaten van zwerfvuil;
Overwegende dat de ervaringen van de politie op het terrein aantonen dat overdreven consumptie van alcohol met name ook op de openbare weg vaak aan de basis van de overlast ligt;
Overwegende dat de tendens om in de uitgaansbuurten op straat alcohol te consumeren toeneemt, ondermeer door het rookverbod op café en toegenomen aanbod om alcoholische dranken aan te schaffen zonder consumptieplicht/mogelijkheid ter plaatse (oa. nachtwinkels, automaten, snackbars,…);
Overwegende dat het aantal vaststellingen van openbare dronkenschap in de uitgaanszones tussen 2005 en 2011 toegenomen is met 81%;
Overwegende dat de geconsumeerde alcoholische dranken aangekocht worden in de diverse drankgelegenheden en in de verschillende nachtwinkels en snackbars in de uitgaansbuurten;
Overwegende dat een verbod op consumptie van alcohol op de openbare weg een maatregel is die deze vorm van overlast kan doen afnemen;
Overwegende dat andere steden en gemeenten die deze maatregel in het verleden ingevoerd hebben, hiermee positieve resultaten geboekt hebben;
Overwegende dat dit alcoholconsumptieverbod op straat beperkt dient te worden tot donderdag, vrijdag, zaterdag en zondag van 23u00 tot 08u00;
Overwegende dat de vastgestelde overlast zich doorgaans tot de volgende straten beperkt:
Langestraat, Hoogstraat, Peerdenstraat, Riddersstraat, Kelkstraat, Meestraat, Mallebergplaats, Philipstockstraat, Cordoeanierstraat, Keersstraat, Ieperstraat, Burg, Burgstraat, Breidelstraat, Vlamingstraat, Niklaas Desparsstraat, Jakob Van Ooststraat, Kuipersstraat, Robijnstraat, Adriaan Willaerstraat, Kraanplein, Kraanrei, Biskajerplein, Akademiestraat, Sint-Jansstraat, Sint-Jansplein, Wapenmakersstraat, Eiermarkt, Geernaartstraat, Rozemarijnstraat, Geldmuntstraat, Sint-Jakobsstraat, Noordzandstraat, Sint-Amandsstraat, Dweersstraat, Muntplein, Artoisstraat, Speelmansrei, ’t Zand, Vrijdagmarkt, Zuidzandstraat, Steenstraat, Markt;
Overwegende dat het vaststellen van alcoholconsumptie op heterdaad vaak moeilijk is, wordt het in bezit zijn van geopende recipiënten waarin alcoholhoudende dranken verpakt zijn, gelijk gesteld aan het drinken op straat;

> Overwegende dat het wenselijk is dat er bij vaststelling van consumptie van alcohol op de openbare weg op deze tijdstippen en plaatsen, overgegaan wordt tot een bestuurlijke inbeslagname en vernietiging van de dranken."

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie van belang

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord het belang van de verzoekende partij. Zij meent dat de vordering niet een "collectief eigen belang" dient maar een *actio popularis* uitmaakt.

5. De verzoekende partij anticipeert in haar verzoekschrift op de belangvereiste. Verwijzend naar de artikelen 3 en 4 van haar statuten, stelt zij dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en onderscheiden van het algemeen belang en dat de Raad van State haar belang in verscheidene arresten reeds heeft aanvaard. Het bestreden besluit verbiedt alcoholische dranken op de openbare weg in uitgangsbuurten op het grondgebied van de stad Brugge.

In haar memorie van wederantwoord voegt zij er in substantie aan toe dat zij nooit beweerd heeft dat het consumeren van alcohol een recht is, "laat staan een mensenrecht", maar dat dit wel tot de "vrijheid van het individu" behoort; een vrijheid die volgens haar thans disproportioneel zou worden ingeperkt.

In de laatste memorie voegt de verzoekende partij aan het voorgaande toe dat het bestreden besluit kadert in de problematiek van overlast, de toepassing van gemeentelijke administratieve sancties hierop en de inperking van de persoonlijke vrijheid. Zij stelt dat zij een vereniging is die actief werkt omtrent het spanningsveld "vrijheid versus veiligheid", waarvan de problematiek

van de gemeentelijke administratieve sancties een belangrijk onderdeel vormt, waarbij zij haar werking illustreert door een opsomming van verschillende werkzaamheden. Voorts wijst de verzoekende partij er op dat het te dezen een beroep tegen een reglementaire akte betreft, wat inhoudt dat het niet noodzakelijk is dat het aangetaste belang bij alle leden van de vereniging zonder onderscheid in dezelfde mate aanwezig is. Tot slot herhaalt zij dat haar belang in andere zaken zowel als verzoekende dan wel als tussenkomende partij werd erkend.

Beoordeling

6. Luidens artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan een annulatieberoep zoals bedoeld in artikel 14, § 1, van deze wetten, voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden gebracht door elke partij die doet blijken van een benadeling of een belang.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of de verzoeker die een zaak voor de Raad brengt, doet blijken van een belang bij zijn beroep. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat de belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast (GwH 30 september 2010, nr. 109/2010, punt B.4.3).

7. Een verzoekende partij, ongeacht of zij een natuurlijke dan wel een rechtspersoon is, beschikt over het rechtens vereiste belang indien twee voorwaarden vervuld zijn: zij dient door de bestreden administratieve rechtshandeling een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel te lijden en de eventueel tussen te komen nietigverklaring van die rechtshandeling moet haar een direct en persoonlijk voordeel verschaffen, hoe miniem ook.

Wanneer een vereniging, die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt, is vereist dat haar maatschappelijk doel van bijzondere aard is en derhalve onderscheiden van het algemeen belang, dat zij een collectief belang verdedigt, dat haar maatschappelijk doel door de bestreden handeling kan worden geraakt en dat ten slotte niet blijkt dat dit maatschappelijk doel niet of niet meer werkelijk wordt nagestreefd.

8. De omstandigheid dat een verzoekende partij een collectief belang verdedigt, doet aldus geen afbreuk aan de vereisten dat zij doet blijken van het hiervoor aangehaalde rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel. Hieruit volgt dat, wanneer een vereniging zonder winstoogmerk die niet haar persoonlijk belang aanvoert, voor de Raad van State optreedt en verwijst naar de miskenning van haar maatschappelijk doel, het derhalve niet volstaat dat dit door de bestreden handeling kan worden geraakt, maar bovendien moet de verzoekende partij aantonen dat dit op rechtstreekse wijze geschiedt.

Het rechtstreekse karakter van het belang houdt in dat een direct causaal verband moet bestaan tussen de bestreden beslissing en het nadeel dat de verzoekende partij lijdt.

9. Het maatschappelijk doel van de verzoekende partij wordt als volgt bepaald in artikel 3 van haar statuten:

> "De vereniging heeft tot doel elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen te bestrijden.
>
> Zij verdedigt de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme, waarop de democratische maatschappijen gebaseerd zijn, en die onder meer vervat zijn in de Verklaring van de Rechten van de Mens van 1789, bekrachtigd door de Belgische Grondwet van 1831, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948, de verdragen met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten, evenals de economische, sociale en culturele rechten, en het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden van 1950.
>
> De vereniging streeft haar doeleinden na los van elke politieke of confessionele binding.
>
> De Liga voor Mensenrechten is een dienst die begeleiding en ondersteuning verleent aan sociaal-culturele organisaties, en meer in het bijzonder rond thema's als gevangeniswezen, racisme, asielrecht, privacy, kinderrechten en mensenrechten in het algemeen. Ze ondersteunt elk initiatief dat strekt tot de vorming en promotie van rechten en vrijheden."

Uit het eerste en tweede lid van deze statutaire bepaling, samen genomen, blijkt dat de verzoekende partij zich met het bestrijden van "elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op de rechten van personen of gemeenschappen" een zeer ruim maatschappelijk doel heeft gesteld en dit zelfs aangenomen

dat dit doel beperkt is tot de verdediging van de waarden opgesomd in het tweede lid van deze bepaling – "de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme" – en aldus niet op elke onrechtvaardigheid en elke aanslag op rechten betrekking heeft.

Het laatste lid voorziet in een specifieker doel, namelijk begeleiding en ondersteuning verlenen in het bijzonder rond bepaalde, statutair opgesomde "bijzondere thema's".

10. Het bestreden besluit stelt geen algemeen verbod in op het consumeren van alcoholische dranken op de openbare weg in de stad Brugge, maar wel een dergelijk lokaal verbod op welomschreven openbare plaatsen en tijdstippen. Het strekt er toe - luidens de hiervoor weergegeven motivering bij het bestreden besluit – overlast te doen afnemen in uitgangsbuurten van de stad Brugge en dit op donderdag, vrijdag, zaterdag en zondag van 23u00 tot 08u00. In het licht van deze beperkte draagwijdte van het bestreden besluit en los overigens van de vraag of dit consumptieverbod weldegelijk een inbreuk inhoudt op het recht op vrijheid, is de verdediging van "de beginselen van gelijkheid, vrijheid en humanisme" die de verzoekende partij in haar algemeenheid tot doel heeft gesteld, evenwel dermate ruim en algemeen gesteld, dat het in verhouding tot de werkingssfeer van het bestreden besluit, niet aannemelijk is gemaakt dat het bestreden besluit op rechtstreekse wijze een nadeel veroorzaakt aan de verzoekende partij dat onderscheiden kan worden van het nadeel dat elke burger kan leiden bij een aantasting van die beginselen.

De ruime omvang van het doel dat een vereniging zichzelf stelt, houdt voorts op zich voor haar niet de bevoegdheid in om zonder beperking elke administratieve rechtshandeling te bestrijden die volgens haar strijdt met dat doel. De enkele bewering dat de mogelijkheid tot consumeren van alcohol, zelfs op de openbare weg, "behoort tot de 'vrijheid' van het individu" en dat die vrijheid volgens de verzoekende partij disproportioneel wordt ingeperkt door het bestreden besluit, volstaat niet om het belang van de verzoekende partij aan te tonen, tenzij wordt aangenomen – hetgeen niet mag – dat het haar is toegelaten een *actio popularis* in te dienen.

Evenmin verleent het enkele gegeven dat het voorwerp van het beroep een reglementair besluit betreft, noch het feit dat de verzoekende partij actief werkzaam is inzake gemeentelijke administratieve sancties, op zich een belang bij het beroep.

Ten slotte is het gegeven dat de Raad van State in andere zaken op expliciete dan wel impliciete wijze het belang van de verzoekende partij bij andere beroepen heeft erkend, geen pertinent argument, nu het de Raad van State verboden is in een zaak die aan zijn oordeel is onderworpen, uitspraak te doen bij wege van algemene en als regel geldende beschikking. De verzoekende partij zet overigens niet uiteen dat de door haar aangehaalde zaken qua voorwerp gelijk zijn aan het thans voorliggende beroep.

Uit wat voorafgaat, volgt dat het zeer brede maatschappelijk doel van de verzoekende partij zoals dit blijkt uit het eerste en tweede lid van de hiervoor aangehaalde statutaire bepaling, onvoldoende precies is om op rechtstreekse wijze geraakt te zijn door het bestreden besluit.

11. Zoals hiervoor reeds is aangehaald, geeft de verzoekende partij wel blijk van een meer specifiek maatschappelijk doel waar zij zich tot statutair doel stelt, begeleiding en ondersteuning te verlenen aan sociaal-culturele organisaties en “meer in het bijzonder rond thema’s als gevangeniswezen, racisme, asielrecht, privacy, kinderrechten en mensenrechten in het algemeen”.

De verzoekende partij verduidelijkt evenwel niet op welke wijze het voorwerp van de rechtsstrijd op voldoende geïndividualiseerde en rechtstreekse wijze kan worden ingepast in een of meerdere van deze “bijzondere thema’s”, noch is zulks voor eenieder dadelijk en onbetwist zichtbaar.

12. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij niet getuigt van het rechtens vereiste belang.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 18 maart 2014, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Debersaques,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,

bijgestaan door

Frank Bontinck,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Frank Bontinck **Dierk Verbiest**