

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.725 van 11 oktober 2019
in de zaken A. 221.783/X-16.890
222.590/X-16.952.**

In zake : de BVBA HRCA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Neil Braeckevelt en Chris Persyn
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Ezelstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Mommaerts
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 Brusselsesteenweg 62

 tegen :

 de GEMEENTE BREDENE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Antoon Coucke
 kantoor houdend te 8400 Oostende
 Vlierstraat 27

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het beroep met nr. A. 221.783, ingesteld op 27 maart 2017, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bredene van 16 januari 2017 waarbij geweigerd wordt aan de bvba HRCA toelating te verlenen voor het gebruik van de evenementenweide van 't Paelsteenveld voor het organiseren van een dancefestival.

 Het beroep met nr. A. 222.590, ingesteld op 6 juli 2017, strekt tot de nietigverklaring van:

“- de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Bredene van 27 februari 2017, waarbij aan verzoekende partij geen toelating wordt verleend voor het gebruik van de evenementenweide van 't Paelsteenveld voor het organiseren van een dancefestival [...], en van
- de beslissing van de burgemeester van 26 juni 2017, waarbij aan verzoekende partij geen vergunning wordt verleend voor de organisatie van het evenement *Ibiza@thebeach* op zondag 13/08/2017 op het evenementenplein van het MEC Staf Versluys, de evenementenweide en aangrenzend terrein (billenkarrenpiste) van 't Paelsteenveld.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 238.685 van 27 juni 2017 is in de zaak 221.783 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 238.838 van 14 juli 2017 is in de zaak 222.590 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft in de beide zaken een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

In de beide zaken heeft de verwerende partij een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij een memorie van wederantwoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker heeft in de beide zaken een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft in de beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 september 2019.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evelien Vanhauter, die *loco* advocaat Neil Braeckevelt verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Sofie De Doncker 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. Tussen het Autonoom Gemeentebedrijf Bredene (AGB Bredene) en verzoekster is op 28 april 2016 overeengekomen dat de eerstgenoemde op 15 augustus 2016, evenals op de zondag na Afro C Festival in 2017 en 2018, de hoofdweides in park 't Paelsteenveld, de aanpalende parkings langs de Kapelstraat, en alle infrastructuur, inbegrepen de evenementenzaal van het meeting- en eventcentrum Staf Versluys, ter beschikking stelt van verzoekster voor de organisatie van het event *Ibiza at the beach*. Dit gebeurt onder het voorbehoud van het aanvragen en verkrijgen van een vergunning van onder meer de beheerder van park 't Paelsteenveld. Die beheerder is sinds 1 juli 2016 de gemeente Bredene.

De editie 2016 van het event verloopt niet vlekkeloos.

4. Op 16 januari 2017 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bredene om geen toelating te verlenen aan verzoekster voor het gebruik van de evenementenweide van 't Paelsteenveld voor het organiseren van *Ibiza at the beach* in 2017. Dit is het voorwerp van het beroep met nr. A. 221.783 en wordt hierna “de eerste bestreden beslissing” genoemd.

Het college van burgemeester en schepenen is van oordeel dat “de kans reëel is dat de minimale veiligheid niet zal worden gegarandeerd door HRCA bvba”.

5. Op 24 februari 2017 bezorgt verzoekster aan AGB Bredene een “ultiem voorstel”. Het wordt door AGB Bredene aan het gemeentebestuur bezorgd met de vraag of het de aanleiding ertoe kan zijn om zijn beslissing van 16 januari 2017 te herzien. Het college van burgemeester en schepenen “bevestigt” op 27 februari 2017 zijn beslissing van 16 januari 2017 om verzoekster geen toelating te verlenen voor het gebruik van de evenementenweide van ’t Paelsteenveld omdat de kans “reëel blijft” dat de minimale veiligheid niet zal worden gegarandeerd door verzoekster:

“° Uit dit voorstel blijkt niet dat de financiële mogelijkheden (zie doorlichting Graydon via meester Coucke) van die aard zijn om te weerleggen dat er kan gevreesd worden voor bezuiniging op veiligheid in 2017 noch worden er keiharde garanties gegeven in de vorm van opties, ontwerpcontracten, ...

° Het gemeentebestuur is:

- verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en zij moet het zekere voor het onzekere nemen bij risico-afweging

- zich bewust dat er een reëel risico is naar de toekomst toe gelet op de gebeurtenissen in 2016 en de precaire financiële situatie van HRCA bvba zoals blijkt uit communicatie over afbetalingsplannen, schrappen veiligheidspersoneel, analyse van het doorlichtingsbedrijf Graydon van de (onvoldoende) algemene financiële gezondheid van HRCA bvba

- zich bewust dat het voorstel van HRCA bvba d.d. 24/02/2017 geen harde garanties biedt dat in 2017 de in 2016 vastgestelde tekortkomingen inzake veiligheid reëel worden aangepakt.”

Deze nieuwe weigering is het eerste voorwerp van het beroep met nr. A. 222.590 en wordt hierna “de tweede bestreden beslissing” genoemd.

6. Bij besluit van 26 juni 2017 beslist de burgemeester van de gemeente, onder verwijzing naar artikel 3.2.3 van de algemene politieverordening van Bredene, om geen vergunning te verlenen voor de organisatie van het evenement *Ibiza at the beach* op zondag 13 augustus 2017 op het evenementenplein van het MEC Staf Versluys, de evenementenweide en aangrenzend terrein (billenkarrenpiste) van ’t Paelsteenveld. Dit is het tweede

voorwerp van het beroep met nr. A. 222.590 en wordt hierna “de derde bestreden beslissing” genoemd.

De burgemeester overweegt onder meer dat de editie 2016 “organisatorisch helemaal fout” is gelopen en de bepalingen opgelegd in het intern noodplan en de diverse vergunningen niet werden nageleefd, dat het verleden heeft aangetoond dat het naleven van veiligheidsafspraken en voorwaarden opgelegd in het intern noodplan en vergunningen “een groot probleem is bij deze organisator”, en dat “[e]en zorgvuldige afweging van de risico’s na de voorbije editie heeft aangetoond dat de kans dat de openbare orde en veiligheid en de veilige en vlotte doorgang in de aangeduide zone door een herhaling van de organisatie van het festival in het gedrang komt, zeer reëel is”.

IV. Samenvoeging

7. De tweede bestreden beslissing is in de plaats van de eerste bestreden beslissing gekomen. Op haar beurt is de derde bestreden beslissing van aard verzoeksters belang bij de vernietiging van de tweede bestreden beslissing te beïnvloeden.

Er is reden de betrokken beroepen in het belang van een goede rechtsbedeling samen te voegen.

V. Wat de eerste bestreden beslissing betreft

8. De eerste bestreden beslissing heroverwegend, heeft het college van burgemeester en schepenen ze vervangen door de tweede bestreden beslissing. Door zijn toedoen is aldus de eerste bestreden beslissing uit het rechtsverkeer verdwenen.

Verzoeksters beroep ertegen is zonder voorwerp en bijgevolg onontvankelijk.

VI. Wat de tweede bestreden beslissing betreft

9. In het verzoekschrift en de navolgende procedurestukken stoelt verzoekster haar belang bij het beroep tegen de tweede bestreden beslissing hierop dat de beslissing haar verhindert het geplande dance-event in de zomer van 2017 te organiseren, waardoor zij “een zeer belangrijke bron aan inkomsten verliest”.

Naar zich evenwel opdringt, belet niet alleen de tweede bestreden beslissing verzoekster het event te organiseren.

Op de tweede bestreden beslissing is de derde bestreden beslissing gevolgd, die ook al de toelating voor het evenement weigert. In dit licht kan de vernietiging van de tweede bestreden beslissing verzoekster alleen baten ingeval haar beroep tegen de derde bestreden beslissing succesvol is. Hierna zal blijken dat dit niet het geval is en dat de twee middelen die verzoekster tegen die beslissing aanvoert niet gegrond zijn.

Er volgt uit dat verzoekster zonder belang is bij het beroep tegen de tweede bestreden beslissing.

VII. Wat de derde bestreden beslissing betreft

Uiteenzetting van de middelen

10 Verzoekster leidt in de zaak A. 222.590 een *tweede middel* af “uit de schending van de verplichting tot materiële motivering van bestuurshandelingen, alsook uit de zorgvuldigheidsplicht, het redelijkheidsbeginsel, het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel, en de hoorplicht (in samenhang met de rechten van verdediging”, doordat de burgemeester zijn motivering “louter baseert op feiten die hun grondslag vinden in de festival-editie van 2016 en daarbij tevens ééNZijdig verwijst naar een aantal

specifieke tekortkomingen op veiligheidsvlak zonder aan verzoekende partij enig verweer of wederwoord te gunnen”.

Toegelicht wordt, in essentie, dat de verwerende partij zich op puur hypothetische gronden baseert en zich enkel laat leiden door feiten en gebeurtenissen in het verleden, namelijk de eerste festivaleditie in 2016, zonder in te gaan op of rekening te houden met de organisatorische voorbereidingen en verbeteringen die al genomen zijn en nog genomen zullen worden voor de festivaleditie in 2017. Zoals afgesproken zou het volledig organisatorisch plaatje ten vroegste op 1 juni 2017 kunnen worden beoordeeld. Slechts vanaf 1 juni 2017 kan redelijkerwijze worden ingeschat of de minimale veiligheid tijdens het festival al dan niet door verzoekster wordt gegarandeerd, op grond van de concreet genomen maatregelen en plannen. Zowel de wijze van totstandkoming van het besluit van de burgemeester – zonder beoordeling van een concreet dossier voor de organisatie in 2017 en zonder verzoekster te horen – als de timing – meer dan anderhalve maand vóór de geplande datum – wijst erop dat het besluit niet gesteund kan zijn op rechtmatige of pertinente motieven. Niet gemotiveerd wordt ook waarom niet een minder zwaarwichtige beslissing kon volstaan, bijvoorbeeld een vergunning onder voorwaarden. Ten slotte getuigen de aangevoerde motieven van een eenzijdige feitenvinding.

11. Een *derde middel* in de zaak A. 222.590 is genomen “uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het vertrouwensbeginsel, het redelijkheidsbeginsel alsook uit de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en machtsafwending”, doordat het rechtmatig vertrouwen werd gewekt dat het dance-event ook in 2017 georganiseerd zou kunnen worden “gelet op het contractueel recht van verzoekende partij en mits doorvoeren van een aantal organisatorische verbeterpunten op vlak van veiligheid”. Plots neemt evenwel de burgemeester een volledig andere beslissing waarbij geen rekening wordt gehouden met de concrete organisatorische voorbereidingen en aanpassingen voor de editie 2017 en waarbij hij zich enkel focust op feiten die verband houden met de vorige editie. De beslissing werd genomen “met het oogmerk om AGB Bredene te bevrijden van haar contractuele

verplichtingen jegens verzoekende partij en haar toe te laten het door verzoekende partij opgestarte event te laten organiseren door een concurrerende organisator.”

12. In de memorie van wederantwoord en de laatste memorie benadrukt verzoekster:

- dat van haar niet verwacht kon worden alsnog een veiligheidsplan/voorbereiding voor te leggen op 1 juni 2017 nu al uit de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen van 16 januari 2017 en 27 februari 2017 duidelijk was dat zij het event niet mocht organiseren;
- dat ten tijde van de beslissing van de burgemeester van 26 juni 2017 “nog steeds de mogelijkheid bestond” om een veiligheidsplan op te stellen en voor te leggen, maar dat zij niet de mogelijkheid heeft gekregen;
- dat het niet-voorleggen van een veiligheidsplan/voorbereiding helemaal niet is opgenomen in de motivering van de beslissing van de burgemeester, zodat het geen motief ervan uitmaakt.

Beoordeling

13. Blijkens artikel 3.2.3 van de algemene politieverordening te Bredene is het verboden op het openbaar domein en op plaatsen die voor het publiek toegankelijk zijn, een activiteit uit te oefenen die de openbare veiligheid of de veilige en vlotte doorgang in het gedrang kan brengen, behoudens in geval van een vergunning van de burgemeester.

14. Met de derde bestreden beslissing besluit de burgemeester geen vergunning te verlenen aan verzoekster voor de organisatie van het evenement *Ibiza at the beach* op 13 augustus 2017 (“zondag na Afro C Festival”) op het evenementenplein van het MEC Staf Versluys, de evenementenweide en aangrenzend terrein van ’t Paelsteenveld. Blijkens de motieven kan de burgemeester er, na het organisatorische echec van de editie 2016, geen vertrouwen in hebben dat bij een nieuwe editie de openbare orde en veiligheid en de veilige en vlotte doorgang gewaarborgd zijn.

15. Volkomen ten onrechte tracht verzoekster het organisatorische echec van de editie 2016 te minimaliseren en te verbloemen (“geen noemenswaardige incidenten”).

Zoals het “beknopt verslag” van de vergadering van 20 september 2016, met onder anderen de burgemeester en verzoekster, over de editie 2016 en de toekomstige editie van 2017 uitwijst, gaf de editie 2016 aanleiding tot een echte waslijst van gebleken knelpunten.

Problemen waren er onder meer in verband met een “totaal tekort” aan stewards/security, in verband met de aanwezigheid van drie keer meer bezoekers dan aangekondigd, 15.000 in plaats van 5.000, door het massaal weggeven van inkom- en VIP-tickets, in verband met het gebruik van gasbranders in plaats van elektrische vuren voor paella, waardoor de brandweer zich misleid voelde, in verband met een “totale chaos” in de VIP-ruimte: “onderbemanning bedienend personeel, geen controle aan ingang, gekopieerde tickets, geïmproviseerde good[will]-hulp van leden directiecomité, burgemeester, opgeroepen Bredenaars, ...”, enzovoort.

De betrokken vaststellingen resulteren, blijktens het “beknopt verslag”, in een aantal “eisen”, “deadlines” en “verplicht na te leven afspraken voor 2017”. Daartoe behoren onder meer: “3 maand vooraf moet contract worden voorgelegd met security-firma + lijst stewards/medewerkers + veiligheidsoverleg”; “uiterlijk op 1 juni moeten alle voorbereidingen zijn afgerond en in draaiboek zijn opgenomen”.

16. Dat verzoekster een en ander heel goed begrepen heeft, mag blijken uit de e-mail die zij aansluitend op de vergadering aan de deelnemers eraan verstuurd. Daarin bedankt zij voor de ontvangst en heeft zij het over “terechte opmerkingen” van de burgemeester en van de ambtenaar Noodplanning, “bekent” zij dat het bij momenten “[b]est pittig” was en herhaalt zij haar begrip voor de “spijkerharde opmerkingen” en de gevraagde “‘garanties’ naar volgend jaar”. Zij belooft: “Zoals gevraagd door Dhr. Burgemeester zullen wij met het

gehele organisatorische plaatje volgend jaar uiterlijk 1 juni klaar zijn. In de loop van de volgende maanden zorgen wij voor een gedegen voorbereiding en meetings met alle betrokken instanties, organisaties”.

17. Het wordt door verzoekster niet beweerd en nog minder gestaafd dat zij aan deze verplicht na te leven afspraken heeft voldaan.

Haar excuus daarvoor – dat het college van burgemeester en schepenen reeds op 16 januari 2017 en 27 februari 2017 besliste dat zij het event niet mocht organiseren – overtuigt niet. Immers wenste verzoekster zich juist niet bij die beslissingen neer te leggen, onder meer omdat het college van burgemeester en schepenen “het verkeerde orgaan van de gemeente” was. Zij wilde de collegebeslissingen daarom vernietigd zien, zodat er geen rekening mee mocht worden gehouden. In deze omstandigheden geeft het geen pas dat zij zomaar de voorbereidingen van het event laat schieten en de gestelde deadlines werkeloos laat verstrijken.

18. Het was voor de burgemeester eenvoudig vast te stellen dat er, zoals in de memorie van antwoord wordt geschreven, op 1 juni 2017 nog “geen enkel concreet stuk” voorlag.

Dat hij een en ander niet expliciet in de motieven van zijn beslissing heeft vermeld, is voor de wettigheid van de beslissing niet van doorslaggevend belang.

19. Voorts komt het irrelevant voor dat het volgens verzoekster ook nog na de derde bestreden beslissing mogelijk was om een veiligheidsplan en voorbereiding bij te brengen, dat voor de editie 2016 de toelating van de burgemeester pas een paar dagen voor het evenement werd gegeven, en dat ook een vergunning onder voorwaarden kon zijn verleend.

De gestelde voorwaarden en deadlines zijn er nu eenmaal gekomen omdat de organisatie van de editie 2016 op grote schaal spaak liep en

vele en ernstige veiligheidsrisico's inhield, en om afdoende te waarborgen dat het er in 2017 anders aan toe zou gaan. In dat licht betreft het harde voorwaarden en valbijldata, waaraan niet te tornen valt.

20. Uit wat voorafgaat, wordt besloten dat verzoekster zich ten onrechte beroept op de schending van bij haar rechtmatig gewekt vertrouwen. Integendeel heeft zij zich zelf niet gehouden aan de opgelegde voorwaarden met betrekking tot wat zij, eufemistisch, de “organisatorische verbeterpunten” noemt.

Niettegenstaande haar instemming met die voorwaarden, leefde zij ze niet na. Dit was voor eenvoudige constatering vatbaar. Derhalve wordt niet bijgevallen dat de hoorplicht “in samenhang met de rechten van verdediging” geschonden zou zijn.

Voorts wordt in de concrete omstandigheden van de zaak aangenomen dat de burgemeester op voldoende deugdelijke grond, ter motivering van de derde bestreden beslissing, heeft kunnen overwegen dat de kans dat de openbare orde en veiligheid en de veilige en vlotte doorgang weer in het gedrang komen door een herhaling van de organisatie van het evenement *Ibiza at the beach*, zeer reëel is.

Het brengt mee dat het ongeoorloofde oogmerk dat verzoekster de burgemeester toeschrijft – namelijk “om AGB Bredene te bevrijden van haar contractuele verplichtingen jegens verzoekende partij en [...] toe te laten het door verzoekende partij opgestarte event te laten organiseren door een concurrerende organisator” – alleszins niet het enige doel van zijn beslissing kan zijn. Dit ontkracht het verwijt van machtsafwending.

21. De rechtsregels die in de besproken middelen worden aangevoerd, zijn niet geschonden. De middelen zijn ongegrond.

VIII. Kosten

22. Gelet op wat *sub* randnummer 8 is vermeld, worden de kosten van het beroep in de zaak A. 221.783, gericht tegen de eerste bestreden beslissing, ten laste gelegd van de verwerende partij.

De kosten van het beroep in de zaak A. 222.590 daarentegen komen ten laste van verzoekster.

BESLISSING

1. De zaken A. 221.783/X-16.890 en A. 222.590/X-16.952 worden gevoegd.

2. De Raad van State verwerpt de beroepen.

3. In de zaak A. 221.783 verwijst de Raad van State de verwerende partij in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een aan verzoekster verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

In de zaak A. 222.590 veroordeelt de Raad van State verzoekster tot de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een aan de verwerende partij toekomende rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf oktober tweeduizend negentien, 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.