

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.190 van 23 maart 2021
in de zaak A. 224.141/X-17.094**

In zake : 1. Filip DEWINTER
 2. Geert WILDERS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Luc Deceuninck
 kantoor houdend te 9120 Beveren
 Kloosterstraat 87, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE SINT-JANS-MOLENBEEK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jérôme Sohier en Manoël De Keukelaere
kantoor houdend te 1170 Brussel
Terhulpsesteenweg 181, bus 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 december 2017, strekt tot de nietigverklaring van de politieverordening van de burgemeester van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek van 2 november 2017 naar aanleiding van de activiteit en de bijeenkomst, gepland op 3 november 2017 door Filip De Winter en Geert Wilders.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Arne Carton heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 4 december 2020.

Kamervoorzitter Johan Lust heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Luc Deceuninck, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Manoël De Keukelaere, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Arne Carton 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. Eerste verzoeker is een parlementslid in België, tweede verzoeker in Nederland. Op 29 september 2017 kondigt eerste verzoeker in de pers aan dat hij met tweede verzoeker in Molenbeek “een islamsafari” wil houden “langs de plaatsen die het ergst getroffen zijn door de islamisering”.

De burgemeester van de verwerende partij reageert op 5 oktober 2017 in de pers dat er nog niet officieel om een toelating is gevraagd, maar dat het antwoord in voorkomend geval “een categorische neen” zal zijn. Ook schrijft zij met een brief van 6 oktober 2017 de procureur des Konings aan.

In een brief van 11 oktober 2017 deelt eerste verzoeker aan de burgemeester mee dat hij op 3 november 2017 met tweede verzoeker een

persoonlijk bezoek aan de gemeente wil brengen, dat het niet de bedoeling is een manifestatie, betoging of actie te organiseren of bij te wonen, en dat hij denkt dat er voor een privébezoek geen aanvraag of toelating nodig is.

Bij gebrek aan een antwoord dient hij op 19 oktober 2017 “een officiële aanvraag” in voor een bezoek op 3 november 2017 door hemzelf en tweede verzoeker.

Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (hierna: OCAD) stelt op 18 oktober 2017 een dreigingsanalyse op, waarvan de verwerende partij op 23 oktober 2017 in kennis wordt gesteld.

Tijdens de (reguliere) gemeenteraadszitting van 25 oktober 2017 wordt de burgemeester geïnterpelleerd over de zogenaamde “safari van de islam”. Er is volgens de burgemeester evident geen sprake van dat er in de gemeente zulke safari’s worden gehouden.

Op 27 oktober 2017 geeft de politie negatief advies omdat het bezoek niet ongemerkt zal voorbijgaan en gemakkelijk vijandige reacties, zelfs verstoringen van de openbare orde, kan uitlokken. Nog op 27 oktober 2017 verklaart de burgemeester in *La Libre Belgique* dat er nooit sprake van geweest is om het bezoek toe te laten.

Met de bestreden politieverordening van 2 november 2017, om 17.05 u aan eerste verzoeker meegedeeld, worden de activiteit van 3 november 2017 door verzoekers en elke andere bijeenkomst in het kader ervan verboden op het grondgebied van de gemeente.

IV. Belang

Exceptie

4. Volgens de verwerende partij missen verzoekers het vereiste actueel belang. De bestreden politieverordening heeft haar volledige uitwerking gehad zodat een vernietiging verzoekers geen voordeel meer kan bijbrengen. Voorts maken zij niet aannemelijk dat zij een nadeel zouden hebben ondervonden. Er mag van uitgegaan worden dat het net de bedoeling was de belangstelling en controverse te maximaliseren. Men kan zich ten slotte, volgens de verwerende partij, ook afvragen of het belang van verzoekers geoorloofd is, vermits uit analyses van de veiligheidsdiensten zou gebleken zijn dat hun eigen fysieke integriteit en die van derden door het evenement in gevaar kunnen worden gebracht.

Beoordeling

5. Verzoekers hebben de bestreden politieverordening en de beperkingen die ze voor hun individuele rechten inhield, moeten ondergaan. De morele genoegdoening die een vernietiging hen in voorkomend geval kan bezorgen, is een voldoende voordeel ter staving van hun gebleven belang bij het beroep.

Er anders over oordelen zou er overigens op neerkomen dat de bestreden verordening van 2 november 2017, met betrekking tot een activiteit van 's anderdaags, 3 november 2017, feitelijk uitgesloten wordt uit het annulatiecontentieux. Uit niets blijkt echter dat de wetgever zulks gewild heeft.

6. Wat de vraag betreft die de verwerende partij zich stelt of het belang van verzoekers wel geoorloofd is, merken verzoekers terecht op dat het stellen van een vraag geen rechtsgeldige betwisting uitmaakt. Even terecht menen zij dat de vraag het verweer ten gronde betreft en dat zelfs indien het evenement

terecht om veiligheidsredenen zou zijn geweigerd, dit nog niet het belang bij het beroep tegen de weigeringsbeslissing aantast.

7. De exceptie van gebrek aan belang bij het annulatieberoep wordt verworpen.

Dat geldt ook voor de exceptie van gebrek aan belang die de verwerende partij ten aanzien van elk middel afzonderlijk aanvoert en waarin zij, de exceptie van gebrek aan belang bij het beroep herhalend, verklaart niet in te zien welk concreet voordeel een vernietiging op grond van het middel kan bijbrengen.

V. Onderzoek van het eerste middel, eerste middelonderdeel

Standpunt van de partijen

8. Verzoekers voeren in een eerste onderdeel van het eerste middel onder meer de schending van artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet aan. Toegelicht wordt dat de burgemeester de bestreden politieverordening alleen maar mocht uitvaardigen binnen de perken van artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet. Daar is volgens verzoekers niet aan voldaan. Er was geen sprake van een onvoorziene gebeurtenis. De gemeenteraad had tussen 29 september 2017 en 2 november 2017 alle tijd om zijn normale bevoegdheid uit te oefenen. Los van de mogelijkheid om een bijzondere gemeenteraad samen te roepen, kwam de gemeenteraad in elk geval op 25 oktober 2017 bijeen. Daar kon het probleem van de voorgenomen rondleiding van 3 november 2017 moeiteloos zijn behandeld geworden.

9. Naar de mening van de verwerende partij, in de memorie van antwoord, voldoet de bestreden politieverordening wel aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 134 van de nieuwe gemeentewet. De burgemeester moest een politieverordening maken om een abnormaal gevaar af te wenden. Verzoekers wilden niet een onschuldige wandeling maken, maar kondigden met veel lawaai een “safari” (“evenement”, “bijeenkomst”, “samenscholing”) aan. Bovendien was

de zaak hoogdringend “in die zin dat verwerende partij enkele dagen voor het evenement kennis kreeg van de risicoanalyse en de negatieve adviezen van de politiediensten”. Op 24 oktober 2017 werd kennis genomen van het advies van OCAD en van drie geplande tegenmanifestaties op de dag van het geplande bezoek; op 27 oktober 2017 gaf de korpschef van de politie een negatief advies.

10. In de laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat de burgemeester niet heeft willen beslissen “louter en alleen op haar eigen inschatting van de situatie”, maar terecht het advies van de politiezone en van OCAD heeft afgewacht. De chronologie van de verstrekte adviezen en het feit dat het advies van OCAD niet mocht worden overgelegd aan de gemeenteraad, vermogen wel degelijk te verklaren dat de gemeenteraad niet tijdig een beslissing kon nemen. En zelfs al kon de gemeenteraad eerder zijn opgetreden, het belet niet dat de burgemeester “alsnog in hoogdringendheid de nodige beslissing kon treffen om de veiligheid te garanderen”.

Beoordeling

11. De bestreden politieverordening zoekt voor haar rechtsgrond steun in artikel 134 van de nieuwe gemeentewet.

12. In beginsel komt het de gemeenteraad toe de politieverordeningen vast te stellen. Artikel 134 van de nieuwe gemeentewet voorziet in een uitzondering daarop en laat, uitzonderlijk en onder voorwaarden, de burgemeester toe zich in de plaats van de gemeenteraad te stellen en zelfstandig een politieverordening te maken.

Artikel 134, § 1, eerste lid, luidt:

“In geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven, met opgave van

de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden.”

13. Uit de aangehaalde bepaling is af te leiden dat de gebeurtenis die de uitoefening van de bevoegdheid door de burgemeester verantwoordt onvoorzien moet zijn. Onder “onvoorzien” dient, overeenkomstig de spraakgebruikelijke betekenis ervan, te moeten worden begrepen: onverwacht, plots opdoemend, niet te voorspellen.

Uit het geciteerde voorschrift volgt ook dat de burgemeester zijn beslissing speciaal moet motiveren, en namelijk in de beslissing zelf de omstandigheden dient te preciseren die verantwoorden waarom hij uitzonderlijk van zijn reglementaire bevoegdheid gebruikmaakt en zelf in een politieverbod voorziet.

14. Te dezen luidt deze motivering:

“Gelet op de openbare aankondiging van een bezoek aan de gemeente Sint-Jans-Molenbeek door De heren Filip De Winter en Geert Wilders, vergezeld van verschillende personen [van] hun medewerkers, op vrijdag 3 november 2017, en door deze laatsten aangeduid als ‘Safari van de Islam’ in de ‘Hoofdstad van Jihad in Europa’;

Gelet op de risicoanalyse uitgevoerd door de politiediensten en het ongunstige advies uitgebracht betreffende dit evenement;

Overwegende dat de gemeenten de taak hebben om hun inwoners te verzekeren van de voordelen van een goede politie, met name van netheid, gezondheid, veiligheid en rust in de straten, pleinen en openbare gebouwen;

Overwegende dat uit de informatie toegekomen bij de overheid blijkt dat De heren Filip De Winter en Geert Wilders hun komst naar het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek publiekelijk hebben aangekondigd met als bedoeling er een ‘Safari van de Islam’ uit te voeren in Brussel en Sint-Jans-Molenbeek, aangezien deze plaats volgens hen de ‘Hoofdstad van Jihad in Europa’ is; dat uit de informatie overgemaakt aan de overheid blijkt dat deze verplaatsing geen uitsluitend privaat karakter heeft en dat de bekendmaking van deze komst en het houden van een perspunt op de openbare weg voor een bijeenkomst zorgt die niet toegelaten is door de plaatselijke overheden krachtens de bepalingen van het Algemeen Politiereglement van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek; dat er gevreesd wordt voor erge verstoringen van de openbare orde op het grondgebied van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek; dat de organisatie van deze activiteit ons laat vermoeden dat de openbare vrede ernstig kan

verstoord worden door het overduidelijk smadelijk en discriminatoire karakter van deze aankondiging ten opzichte van de inwoners van de Gemeente Sint-Jans-Molenbeek;

Overwegende dat, om voorspelbare schendingen van de openbare orde en vrede te vermijden, ten nadele van omwonenden en voorbijgangers, het nodig is de gepaste maatregelen te nemen; dat, teneinde deze opdracht te verzekeren, alle reglementaire en operationele politiemaatregelen, noodzakelijk voor het behoud van de veiligheid van de betrokken goederen en personen, genomen moeten worden teneinde deze doelstelling te bereiken, specifiek rekening houdend met de bedreiging van de openbare vrede;

Overwegende, bijgevolg, dat het nemen van een politiemaatregel die het verbod van de bovenvermelde activiteit in de openbare ruimte oplegt noodzakelijk is;

Gelet op de hoogdringendheid.”

15. Eerder dan dat die motivering ervan doet blijken dat de burgemeester zich door de activiteit van verzoekers onverwacht geconfronteerd zag met een gebeurtenis die een uiterst dringend optreden noodzaakt, is het tegendeel het geval.

De ernstige verstoring van de openbare vrede waarvoor de burgemeester kennelijk vreest, wordt veroorzaakt door “het overduidelijk smadelijk en discriminatoire karakter [...] ten opzichte van de inwoners van de Gemeente Sint-Jans-Molenbeek” van de aankondiging dat verzoekers een “Safari van de Islam” willen uitvoeren in de gemeente, die volgens hen de “Hoofdstad van Jihad in Europa” is.

Die aankondiging gebeurde al op 29 september 2017 en gaf reeds op 6 oktober 2017 aanleiding tot een brief van de burgemeester aan de procureur des Konings waarin zij zich onder meer erover beklagt dat verzoekers niet ophouden speciaal de Molenbeekse inwoners te viseren, en lasterlijke en discriminerende praat te bevestigen.

Dat die provocatie de openbare vrede ernstig kan verstoren en schendingen van de openbare orde kan meebrengen, noemt de burgemeester in de bestreden politieverordening dan ook – niet verwonderlijk en niet onterecht – zelf “voorspelbaar”.

16. Voorts is het buiten kijf dat het voor de burgemeester van meet af aan een uitgemaakte zaak is dat de activiteit niet mag doorgaan. Op 5 oktober 2017 verklaart zij in de pers dat als er een aanvraag ontvangen wordt, het antwoord “een stellig neen” (“*un non catégorique*”) zal zijn.

17. Die aanvraag is intussen wel binnen als er op 25 oktober 2017 een gemeenteraadszitting plaatsheeft. Toch spreekt de gemeenteraad – die ter zake normaal bevoegd is – zich niet over de kwestie van een politieverordening uit.

Het punt van de “safari van de islam” op 3 november 2017 komt er wel ter sprake. De burgemeester betoogt dat er vanzelfsprekend geen sprake van is (“*Il est évidemment hors de question*”) dat individuen in de gemeente een zogenaamde safari komen houden, maar meent dat er vertrouwen in haar kan worden gesteld en dat het niet nodig is dat alle gemeenteraadsleden met betrekking tot het dossier tussenkomen.

18. Tevergeefs verschuilt de verwerende partij zich achter informatie die zij op 24 en 27 oktober 2017 heeft ontvangen, ter verantwoording dat zij op 2 november 2017 in de voorwaarden verkeerde om uitzonderlijk, overeenkomstig artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet, een politieverordening te mogen maken.

Verre van te doen aannemen dat de passage van verzoekers en het gevaar dat ze kan opleveren voor de inwoners een verrassing, en “onvoorzien”, zouden zijn, houdt de informatie in wezen alleen maar de bevestiging in dat de komst van verzoekers niet onopgemerkt zal voorbijgaan en voor een (ernstige) verstoring van de openbare orde en veiligheid kan zorgen.

Een groot, laat staan nog doorslaggevend, belang kan de informatie overigens bezwaarlijk worden toegemeten. Naar de burgemeester, in lijn met eerdere verklaringen, op 27 oktober 2017 in de pers laat optekenen is er “nooit” sprake van geweest (“*Il n’a jamais été question*”) om het bezoek toe te laten.

19. Uit wat voorafgaat, volgt dat niet blijkt dat de toepassing van artikel 134 van de nieuwe gemeentewet te dezen afdoende verantwoord is. Meer bepaald blijkt niet dat de burgemeester terecht van oordeel is geweest dat zij zich voor een politieverordening niet tot de gemeenteraad hoefde te wenden omdat zij te maken had met een onvoorziene gebeurtenis als bedoeld in artikel 134 van de nieuwe gemeentewet.

Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de politieverordening van de burgemeester van de gemeente Sint-Jans-Molenbeek van 2 november 2017 naar aanleiding van de activiteit en de bijeenkomst, gepland op 3 november 2017 door Filip De Winter en Geert Wilders.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De Raad van State verwijst de verwerende partij in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op het rolrecht van 400 euro en een aan verzoekers gezamenlijk verschuldigde rechtsplegingsvergoeding van 700 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig maart tweeduizend eenentwintig, 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